



CINQUIEME CHAMBRE

TROISIEME SECTION

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **L'OPÉRATEUR DE COMPÉTENCES DES ENTREPRISES ET DES SALARIÉS DES SERVICES À FORTE INTENSITÉ DE MAIN D'ŒUVRE (OPCO AKTO)**

Exercices 2019-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 8 novembre 2024.

## **AVANT-PROPOS**

En application des dispositions des articles L. 143-1, L. 143-6 et L. 143-0-2 du code des juridictions financières, la Cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse.

La divulgation prématurée, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, porterait atteinte à la bonne information des citoyens par la Cour. Elle exposerait en outre à des suites judiciaires l'auteur de toute divulgation dont la teneur mettrait en cause des personnes morales ou physiques ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>2</b>
<b>PROCÉDURES ET MÉTHODES</b> .....	<b>6</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>8</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>13</b>
1 UN LONG PROCESSUS D'UNIFICATION .....	15
1.1 La mise en place de l'opérateur de compétences .....	15
1.1.1 Une fusion et un regroupement d'Opca et de branches très divers .....	15
1.1.2 Une gouvernance centralisée .....	17
1.1.3 Des efforts limités de rapprochement des branches professionnelles .....	18
1.1.4 Une approche interbranches portée par des commissions transverses .....	19
1.1.5 Le maintien d'une organisation territorialisée .....	20
1.1.6 La prévention des conflits d'intérêt .....	21
1.1.7 Des relations complexes avec l'État .....	22
1.1.7.1 Des conditions d'adoption de la convention d'objectifs et de moyens 2020- 2022 à rebours de la procédure attendue .....	22
1.1.7.2 Des conditions de négociation de la convention d'objectifs et de moyens 2023-2025 peu différentes de la précédente, tant dans ses modalités que dans son contenu .....	23
1.2 Une fusion achevée mais une organisation de la direction générale instable .....	25
1.2.1 Une fusion patrimoniale aboutie .....	25
1.2.2 Une direction générale non stabilisée .....	26
1.2.2.1 Des changements incessants d'organisation .....	26
1.2.2.2 Des fonctions stratégiques confiées à un prestataire insuffisamment piloté par la direction générale de l'Opco .....	28
1.2.2.3 Un rôle clé du secrétariat général dans le pilotage des instances pour une meilleure transversalité .....	28
1.2.3 Dans les territoires des outre-mer, un dispositif non abouti .....	29
1.2.3.1 La situation dans les territoires d'outre-mer .....	29
1.2.3.2 L'Opco unique .....	29
1.3 L'absence de système d'information harmonisé : une carence particulièrement pénalisante pour des projets structurants .....	30
1.3.1 Une direction des systèmes d'information qui a tardé à se structurer .....	30
1.3.2 Une gestion fragilisée par l'absence de documents stratégiques .....	31
1.3.2.1 Une absence de formalisation de documents stratégiques et une continuité d'activité non assurée .....	31
1.3.2.2 Une fusion des systèmes d'information qui accuse un net retard .....	32
1.3.3 Une sécurité informatique à professionnaliser .....	34
1.3.3.1 Une gouvernance de sécurité des systèmes d'information à organiser .....	34
1.3.3.2 Une bonne conformité au règlement général sur la protection des données .....	35

2 UN DÉFAUT DE MATURITE PÉNALISANT POUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'OPERATEUR.....	37
2.1 La gestion administrative et les ressources humaines : des acquis, des marges de progrès.....	37
2.1.1 La politique des ressources humaines .....	37
2.1.1.1 Une harmonisation sociale complexe réalisée sur une base plutôt consensuelle .....	37
2.1.1.2 Le transfert de l'intégralité des effectifs.....	39
2.1.1.3 Une structure des effectifs assez classique chez les Opco.....	40
2.1.1.4 Une augmentation soutenue et non maîtrisée des dépenses de personnel .....	41
2.1.1.5 Les rémunérations les plus élevées.....	42
2.1.1.6 Les ruptures conventionnelles et les contentieux .....	43
2.1.1.7 Une politique de gestion des emplois et des parcours professionnels insuffisamment affirmée.....	45
2.1.1.8 Un dialogue social aux faibles résultats .....	46
2.1.2 La gestion des frais de fonctionnement.....	47
2.1.2.1 Une gestion de la flotte automobile à maîtriser .....	47
2.1.2.2 Une gestion des frais des administrateurs et des salariés non conforme .....	48
2.1.2.3 Un schéma directeur immobilier partiellement mis en œuvre .....	51
2.2 Une situation financière saine à court terme mais une dynamique défavorable .....	52
2.2.1 Le cas particulier de l'exercice 2019 : l'année de constitution de l'Opco.....	53
2.2.2 Un résultat de formation fluctuant mais bénéficiaire sur la période sous revue.....	55
2.2.2.1 Un résultat de formation porté par le dynamisme de l'alternance .....	55
2.2.2.2 Une section « Plan de développement des compétences » structurellement déficitaire jusqu'en 2022 .....	59
2.2.2.3 Une section « Plan conventionnel » globalement bénéficiaire sur la période.....	60
2.2.2.4 Une section « Plan volontaire » en trompe l'œil .....	62
2.2.3 Des dépenses de fonctionnement peu maîtrisées bien que respectant les plafonds de la convention d'objectifs et de moyens.....	65
2.2.3.1 Un respect des plafonnements définis dans la convention d'objectifs et de moyens .....	65
2.2.3.2 Des dépenses de fonctionnement en hausse .....	66
2.2.4 Une situation bilancielle saine malgré une forte baisse des réserves.....	68
2.2.4.1 Un bilan confortable sur toute la période sous revue .....	68
2.2.4.2 Mais un épuisement des réserves au fil des années .....	69
2.2.5 Une gestion comptable et financière de l'opérateur à améliorer.....	70
2.3 Des insuffisances en matière de commande publique à corriger sans délai.....	71
2.3.1 Une organisation de la commande publique tardive et insuffisante.....	71
2.3.2 L'analyse d'un échantillon de marchés .....	73
2.3.2.1 Des compétences mais un manque de rigueur récurrent.....	73
2.3.2.2 Une convention du personnel onéreuse .....	74
2.3.2.3 Le recours aux marchés de conseil .....	75
2.4 La maîtrise des risques et la lutte contre la fraude : une bonne compréhension des enjeux mais une mise en œuvre opérationnelle limitée.....	76
2.4.1 Une trop lente structuration du contrôle interne.....	76

2.4.2 Une politique de lutte contre la fraude à conforter.....	77
<b>3 DES EFFORTS A POURSUIVRE DANS L'AMELIORATION DE L'OFFRE DE SERVICE.....</b>	<b>82</b>
3.1 Les nouveaux défis liés à la prise en charge de l'alternance.....	82
3.1.1 Des délais d'engagement trop longs et une situation qui s'est aggravée .....	83
3.1.2 Une réforme ayant induit une évolution de la relation aux centres de formation d'apprentis .....	84
3.1.3 L'appui technique aux branches en matière d'alternance .....	84
3.1.4 Les taux de rupture et l'insertion des bénéficiaires de l'alternance .....	86
3.2 Un appui aux branches apprécié mais ne permettant pas une appropriation suffisante des enjeux stratégiques.....	87
3.2.1 La création d'un observatoire commun à plusieurs branches au sein de l'OpcO, mais une absence de travaux concrets à ce jour .....	87
3.2.2 Un accompagnement apprécié en matière de certifications .....	88
3.2.3 Promotion et attractivité des métiers : des outils diversifiés et complémentaires.....	90
3.3 L'accès des très petites et moyennes entreprises (TPME) à la formation professionnelle et le conseil aux entreprises .....	91
3.3.1 Un accès satisfaisant des TPME à la formation professionnelle.....	91
3.3.2 Un conseil aux entreprises à développer et à mieux articuler .....	92
<b>ANNEXES.....</b>	<b>96</b>
Annexe n° 1. Plan de travail 2024 des commissions transverses.....	97
Annexe n° 2. Frais de gestion et frais de mission – modalités de calcul retenues par l'OpcO Akto.....	99
Annexe n° 3. Bilan d'Akto 2019-2023.....	102
Annexe n° 4. Process de validation des achats.....	103
Annexe n° 5. Présentation simplifiée du plan d'audit annuel .....	104

## PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

**La contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

**La collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont mises en ligne sur le site de la Cour.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la cinquième chambre. Le lancement de l'enquête a été notifié le 21 septembre 2023 au président de l'opérateur de compétences des entreprises à forte intensité de main d'oeuvre (OpcO Akto), à la cheffe du contrôle général, économique et financier et au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Le contrôle a porté sur le processus de transformation, le fonctionnement et l'offre de services.

Pour cela, l'instruction a été menée sur place et sur pièces ainsi qu'à l'occasion de deux déplacements à Rouen et Lille respectivement. Une audition conjointe du président, du vice-président et de la directrice générale a eu lieu à la Cour le 18 octobre 2024.

Les observations définitives ont été délibérées par la cinquième chambre, lors de la séance du 8 novembre 2024, présidée par Mme de Coincy, présidente de section, et composée de MM. Suard, et Gourdin, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Aulin, conseiller maître, M. Gomet, conseiller référendaire en service extraordinaire, et Mme Nayel, experte des systèmes d'information, et en tant que contre-rapporteur, M. Duboscq, conseiller maître. Les observations définitives de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Parallèlement à l'envoi des observations définitives, la Cour peut décider de suites juridictionnelles.

## SYNTHÈSE

### ***Une organisation de l'opérateur qui n'est toujours pas stabilisée ni lisible cinq ans après sa création***

L'opérateur de compétences des entreprises et des salariés à forte intensité de main d'œuvre (OpcO Akto) a été agréé le 29 mars 2019, sur la base de l'accord constitutif signé par le Medef, les cinq confédérations syndicales de salariés représentatives au niveau national, ainsi que par les organisations patronales et de salariés représentatives pour chacune des branches professionnelles adhérentes à Akto.

Les 27 branches adhérentes de l'OpcO Akto représentent 350 000 entreprises et environ huit millions de salariés et intérimaires. Elles relevaient initialement et principalement de cinq organismes paritaires collecteurs agréés (OpcA) constitutifs : le fonds d'assurance formation du travail temporaire (FAFTT), OpcAlia (OpcA interprofessionnel), le fonds d'assurance formation de l'industrie hôtelière (FAFIH), Intergros (commerce de gros et commerce international) et la délégation propriété de l'OpcA Transport et Services.

Un des points communs de ces branches, utilisé pour la création de l'OpcO, est « *la forte intensité de main d'œuvre* ». Néanmoins, l'ensemble des adhérents représente une grande diversité et des problématiques d'emploi et de formation tout aussi diverses.

Akto est compétent sur l'ensemble du territoire national. Il est, de surcroît, désigné par l'État depuis le 30 décembre 2020 comme l'opérateur unique sur les territoires de Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. Or à ce jour, la mise en place de l'opérateur unique n'est pas satisfaisante. Faute de disposer du référentiel complet des entreprises installées sur ces territoires et parce que les conventions collectives dont elles dépendent demeurent rattachées aux autres opérateurs, Akto n'est pas en mesure d'assurer pleinement ses missions en tant qu'opérateur unique. Si cette situation n'a pas évolué favorablement au 31 décembre 2024, l'État devra prendre des mesures, en lien avec tous les autres acteurs, pour y mettre fin. La DGEFP s'est engagée à procéder à ce bilan fin 2024.

Enfin, plus de cinq années après la création de l'opérateur, celui-ci n'a toujours pas d'organisation stabilisée, efficace et lisible par tous, ce qui nuit à sa performance. Les changements incessants dans l'organisation sont révélateurs d'erreurs stratégiques et d'une vision insuffisante alors même qu'une mission de préfiguration avait été mise en place et conduite par l'actuelle directrice générale. L'externalisation de certaines fonctions (systèmes d'information, finances, transformation) au moment de la création de l'opérateur n'a pas permis de sécuriser son organisation et son fonctionnement, contribuant même à le déstabiliser par les changements multiples des directeurs chargés de ces fonctions. Cette instabilité est mal perçue par les salariés. Akto doit impérativement mettre en place sans délai une organisation performante. La récente création d'une direction générale adjointe chargée des finances (finances, comptabilité, contrôle de gestion, collecte et référentiel, achats, contrôle interne) devrait y contribuer et opérer les redressements nécessaires.

### ***Un pilotage et des outils de gestion qui doivent être améliorés***

D'autres faiblesses importantes persistent. Le pilotage de la masse salariale et la prospective sur les emplois et les compétences sont insuffisants. La gestion des frais, tant des



administrateurs que des salariés, doit être revue afin de respecter les barèmes et procédures en vigueur. La politique de maîtrise des risques et du contrôle interne doit s'incarner davantage pour être opérante et s'inspirer des bonnes pratiques applicables en la matière. Il demeure en outre d'importantes carences en matière de respect des règles de la commande publique auquel l'Opco est soumis depuis sa création. La mise en conformité doit être complète et réalisée dans les meilleurs délais en s'appuyant sur des équipes correctement dimensionnées. .

L'absence de système d'information harmonisé a pénalisé et pénalise encore de trop nombreux projets, qu'il s'agisse du déploiement de nouveaux outils de pilotage (système d'information financier), d'offre de services adaptée aux besoins (portail internet) ou de la gestion des dossiers (apprentissage, FNE formation). La direction financière et la direction des systèmes d'information doivent être confortées et stabilisées ; elles sont en effet déterminantes et l'opérateur ne leur a pas accordé toute l'attention nécessaire.

Enfin, l'Opco doit à l'avenir veiller à mieux maîtriser l'ensemble de ses charges de fonctionnement au regard des surcoûts constatés (masse salariale, frais, recours important aux prestations de conseil de la direction générale, charges externes, dépenses d'entretien, de réparation et de maintenance, allongement des chantiers informatiques), malgré des conventions d'objectifs et de moyens peu contraignantes. La situation financière de l'Opco n'appelle pas d'inquiétude majeure mais une vigilance particulière est requise au regard des constats dressés précédemment et de la baisse continue de ses réserves.

### ***Une offre de services auprès des entreprises à développer en volume et en qualité***

Parallèlement aux étapes inhérentes à sa création, Akto a dû relever un défi important en accompagnant la dynamique nationale de développement de l'apprentissage. Il a également su se mobiliser sur les dispositifs de gestion de crise puis d'aides à la relance visant à soutenir les entreprises tout en assumant son rôle de financeur et d'appui technique aux branches, notamment sur les niveaux de prise en charge et les certifications. Son rayonnement territorial et sa capacité à mobiliser des subventions et à nouer des partenariats constituent par ailleurs de réels atouts.

Toutefois, ses difficultés d'organisation interne l'ont fortement pénalisé et ont parfois compliqué ses relations avec les branches ou les entreprises en raison des retards constatés dans le traitement et le suivi des dossiers (alternance, FNE-formation, plan de développement des compétences pour les entreprises de moins de 50 salariés). L'opérateur doit par ailleurs davantage intégrer une dimension interbranches dans sa stratégie afin d'assurer une meilleure allocation des moyens.

La qualité de la relation avec les entreprises tient davantage à l'engagement des salariés qu'à une offre de service pleinement opérationnelle. L'importance des fonds publics et la forte dynamique de l'apprentissage ont contribué à sa réussite. L'enjeu consiste désormais pour l'opérateur à intensifier ses interventions auprès des entreprises dans un objectif aussi bien quantitatif d'accès mais aussi qualitatif de ciblage des formations pertinentes. Cette nécessité passe par une révision du portail internet de l'opérateur qui ne répond pas aux besoins des entreprises.

**Chiffres clefs de l'Opco Akto en 2023**

Fonctionnement : 1 100 salariés et des charges de fonctionnement s'élevant à 140,4 M€.

Adhérents : 364 000 entreprises et six millions de salariés et intérimaires ; 98 % des entreprises comptent moins de 50 salariés.

Les charges en matière de formation se sont élevées à 1 820,7 M€ : 1 144,3 M€ pour l'alternance, 85,4 M€ pour le plan de développement des compétences, 44,1 M€ au titre des actions financées par les contributions conventionnelles et 253,6 M€ au titre de celles financées par les versements volontaires des entreprises.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes, à mettre en œuvre en 2025.

**Recommandation n° 1.** (Akto) : définir une organisation cible et la mettre en place sans délai.

**Recommandation n° 2.** (DGEFP, Akto) : procéder à un bilan de la mise en œuvre de l'Opcos unique outre-mer puis, le cas échéant, imposer aux différents acteurs toute mesure garantissant que les entreprises de ces territoires et leurs salariés bénéficient des mêmes services que ceux fournis sur le reste du territoire national.

**Recommandation n° 3.** (Akto) : établir et diffuser l'ensemble des documents stratégiques (schéma directeur des systèmes d'information, politique de sécurité des systèmes d'information, plan de continuité d'activité, plan de reprise d'activité) aux équipes concernées et effectuer les tests associés.

**Recommandation n° 4.** (Akto) : procéder au recrutement d'un responsable de la sécurité des systèmes d'information et distinguer les responsabilités du directeur du système d'information de celles du responsable de la sécurité des systèmes d'information.

**Recommandation n° 5.** (Akto) : améliorer le pilotage de la masse salariale, élaborer un document d'orientation sur les emplois et les parcours professionnels et définir une trajectoire d'effectifs cibles cohérente avec l'activité de l'opérateur.

**Recommandation n° 6.** (Akto) : définir un cadre strict de la mise à disposition de cartes d'achats conforme aux règles en vigueur et mettre en place une procédure de contrôles internes réguliers des notes de frais en veillant notamment au respect des barèmes en vigueur.

**Recommandation n° 7.** (Akto) : établir et mettre en œuvre une stratégie d'achat dans les meilleurs délais.

**Recommandation n° 8.** (Akto) : déployer une stratégie et un plan de valorisation des travaux de l'observatoire créé au sein de l'Opcos afin d'améliorer les capacités de projections des branches et des partenaires de l'emploi et de la formation.

La recommandation n° 2 est une recommandation de politique publique. Les autres recommandations sont des recommandations de gestion.

### Rappel du droit n° 1

Il est rappelé qu'Akto doit respecter dès maintenant les dispositions de l'article 20 de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif qui impose aux associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et qui reçoivent un montant de subventions supérieur à 50 000 € de publier dans leur compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants et leurs avantages en nature.

**Rappel du droit n° 2**

Il est rappelé qu'en tant que pouvoir adjudicateur, Akto est soumis au code de la commande publique et qu'il doit sans délai en faire la plus complète application sur l'ensemble des achats visés par ledit code.

## INTRODUCTION

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé les opérateurs de compétences (Opco). Ces associations à gestion paritaire régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ont pour mission principale de financer les actions de formation professionnelle continue des salariés et les contrats en alternance (contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation), de conseiller les entreprises et d'appuyer les branches professionnelles dans la conception de leur politique de formation. Onze Opco couvrant l'ensemble des filières professionnelles ont procédé en 2019 de la fusion progressive de vingt organismes paritaires collecteurs agréés (Opca).

Aux termes des dispositions des articles L. 6123-5 et R. 6123-25 du code du travail, les Opco perçoivent des dotations annuelles de France compétences, établissement public national à caractère administratif finançant la formation professionnelle et l'alternance, au titre notamment de l'aide au développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés et du financement de l'alternance. Les Opco sont par ailleurs susceptibles de recevoir d'autres concours publics provenant de l'État, des régions, de France Travail ou du fonds social européen.

Les dispositifs de formation professionnelle continue des salariés et d'alternance sont financés par des contributions des entreprises :

- les anciennes taxe d'apprentissage et contribution à la formation professionnelle versées par les entreprises ont été fusionnées dans une « *contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance* » (Cufpa), dont les modalités de versement et de recouvrement ont évolué depuis 2018 ; depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, le produit de la Cufpa, collecté par les Urssaf et la mutualité sociale agricole (MSA), est versé à France compétences, qui verse ensuite des dotations aux Opco (cf. [article L. 6123-5](#) du code du travail) ; ces dotations sont également financées par des subventions de l'État à France compétences, compte tenu de l'ampleur du déficit de l'opérateur ;
- des contributions conventionnelles prévues par des accords collectifs de branche, collectées par les Opco ;
- des versements volontaires des entreprises à leur Opco de rattachement.

La compétence de la Cour pour procéder à l'examen des comptes et de la gestion de l'Opco Akto au titre de la période 2019-2023 est fondée sur l'article L. 133-3 du code des juridictions financières.

L'opérateur de compétences des entreprises et des salariés à forte intensité de main d'œuvre (Opco Akto) a été agréé sur la base de l'accord constitutif signé par le Medef, les cinq confédérations syndicales de salariés<sup>1</sup> ainsi que par les organisations patronales et de salariés représentatives pour chacune des branches professionnelles adhérentes à Akto.

---

<sup>1</sup> Confédération française démocratique du travail (CFDT), Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC), Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), Confédération générale du travail (CGT), Confédération générale du travail-force ouvrière (CGT-FO).

Les missions de l'Opco, énumérées à l'article 4 de l'accord, qui reprend largement les dispositions de l'article L. 6332-1 du code du travail, sont notamment :

- la contribution au développement des qualifications et des compétences par la formation professionnelle dont l'alternance incluant l'apprentissage ;
- la participation à l'accès, au maintien et au retour à l'emploi par la sécurisation des parcours professionnels en accompagnant les salariés et les entreprises de chacune des branches visée à l'article 2 de l'accord constitutif, dans leurs projets et politiques de formation ;
- la collecte, la réception et la gestion des contributions légales, par délégation ; des contributions conventionnelles en direct ou par délégation d'un organisme ou opérateur de branche sous réserve des dispositions conventionnelles stipulées dans un accord de branche ; des versements volontaires décidés par les entreprises adhérentes à l'Opco ; de tout moyen financier permettant d'assurer ses missions ;
- plus globalement, la conception, le déploiement et la gestion de toute activité propre à développer l'emploi et les compétences dans le champ de l'Opco ;
- la collecte de toutes autres contributions conventionnelles.

Les 27 branches adhérentes de l'Opco Akto relevaient initialement principalement de cinq Opca constitutifs : le fonds d'assurance formation du travail temporaire (FAFTT), Opcalia (Opca interprofessionnel), le fonds d'assurance formation de l'industrie hôtelière (FAFIH), Intergros (commerce de gros et commerce international) et la délégation propre de l'Opca Transport et Services. Quelques autres branches provenaient d'autres Opca.

Ces observations définitives présentent successivement la création de l'organisme, sa gestion, et enfin, son offre de services.

### **Chiffres clefs de l'Opco Akto en 2023**

Fonctionnement : 1 100 salariés et des charges de fonctionnement s'élevant à 140,4 M€.

Adhérents : 364 000 entreprises et six millions de salariés dont trois millions d'intérimaires ; 98 % des entreprises comptent moins de 50 salariés.

Les charges en matière de formation se sont élevées à 1 820,7 M€ : 1 144,3 M€ pour l'alternance, 85,4 M€ pour le plan de développement des compétences, 44,1 M€ au titre des actions financées par les contributions conventionnelles et 253,6 M€ au titre de celles financées par les versements volontaires des entreprises.

## 1 UN LONG PROCESSUS D'UNIFICATION

L'opérateur de compétences Akto a connu une genèse complexe du fait de la diversité des branches qui l'ont créé. Sa direction générale n'est toujours pas stabilisée. La situation des territoires où il exerce la responsabilité d'Opco unique n'est pas satisfaisante. Enfin, son système d'information n'est toujours pas achevé ni performant.

### 1.1 La mise en place de l'opérateur de compétences

#### 1.1.1 Une fusion et un regroupement d'Opca et de branches très divers

L'opérateur de compétences des entreprises et des salariés de services à forte intensité de main d'œuvre (Opco Akto) a été créé par un accord professionnel du 14 mars 2019 à la suite de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui prévoyait la création à partir du 1<sup>er</sup> avril 2019 d'opérateurs de compétences rassemblant des branches professionnelles qui présentent une cohérence de champ économique et social.

Initialement, deux projets avaient été présentés : l'un comprenant les secteurs de l'intérim, de la propreté et de la sécurité, adossé à l'Opca FAFTT. Créé en 1983, ce dernier était l'Opca des entreprises du secteur du travail temporaire. L'autre, porté par le Medef, et interservices (coopérative de services à la personne), était adossé à l'Opca Opcalia. Opcalia était l'un des deux Opca interprofessionnels agréés : les entreprises de tout secteur d'activité n'étant pas couvertes par un Opca de branches pouvaient faire le choix de cotiser et de faire appel à leurs services.

Par courriers de la DGEFP du 23 janvier 2019, il avait été demandé aux branches signataires de l'accord<sup>2</sup> du 14 décembre 2018 de « *trouver un accord permettant de regrouper, au sein d'un même opérateur de compétences, les branches professionnelles, notamment des services, partageant les mêmes problématiques en matière de niveau général des qualifications et d'évolution des compétences* ». Il avait été demandé également à certaines branches ayant désigné l'opérateur de compétences constitué par l'accord<sup>3</sup> du 21 décembre 2018, ainsi qu'aux branches orientées par le ministère du travail, de se rapprocher afin de constituer un seul opérateur sur le champ « *des services à forte intensité de main d'œuvre* ».

Akto est le nom commercial adopté lors de l'assemblée générale extraordinaire du 3 décembre 2019 en remplacement de « ESSFIMO » (entreprises et salariés des services à forte intensité de main-d'œuvre), acronyme initial complexe à retenir sans être finalement plus parlant qu'Akto. L'Opco Akto a été constitué de cinq éléments : l'association FAFIH, l'association FAFTT, l'Opca Intergros (fonds d'assurance formation agréé qui gère le dispositif de la formation professionnelle des secteurs des professions du commerce de gros et du commerce international), l'Opca Opcalia, l'Opca transports et services (dédié au secteur des transports routiers et activités auxiliaires du transport). Chacune de ces associations a signé

---

<sup>2</sup> Accord constitutif d'un Opco interbranches (travail temporaire, propreté, prévention sécurité).

<sup>3</sup> Accord constitutif d'un Opco inter-services à partir d'Opcalia et d'Intergros.

avec Akto un traité de fusion dans lequel Akto a été l'association « absorbante » et ces cinq Opcas les associations « absorbées ». Ces Opcas étaient très divers. A titre d'exemple, FAFTT n'avait que les branches des entreprises de travail temporaire et permanents, ce qui en faisait un Opcas très homogène dans son secteur de compétence, tandis qu'Opcalia en avait près d'une vingtaine, allant de l'activité du déchet aux organismes de formation.

Au total, Akto a repris une large part des secteurs d'activités de ces cinq Opcas : FAFIH (hôtel/café/restaurants), Intergros (commerce de gros), Opcalia (interprofessionnel), FAFTT (travail temporaire) et la délégation propriété de l'Opcas Transports et Services, ainsi que quelques branches provenant de quatre autres Opcas (Agefos PME (Opcas interprofessionnel et national dédié aux PME-PMI), Actalians (Opcas des professions libérales, des établissements de l'hospitalisation privée et de l'enseignement privé), Fafsea (Fond national assurance formation des salariés des exploitations et entreprises agricoles) et Uniformation (Opcas des entreprises et des salariés de l'économie sociale, de l'habitat social et de la protection sociale).

Akto a été agréé tout d'abord par un arrêté du 29 mars 2019, abrogé par d'autres par la suite, au fur et à mesure de l'affinement de son portefeuille (par exemple la suppression du secteur des propriétés forestières). Sa compétence s'étend à tout le territoire national et son champ d'intervention à 27 branches professionnelles, 364 000 entreprises<sup>4</sup> et plus de six millions de salariés et intérimaires. Au total, le champ de compétence d'Akto résulte à la fois de la volonté de l'État d'avoir un nombre limité d'opérateurs et exerçant sur un champ cohérent, et le tropisme de telle ou telle organisation professionnelle pour rejoindre ou pas tel ou tel Opcas.

Parallèlement à ces branches professionnelles, l'Opcas est également agréé pour les entreprises ne relevant pas d'une convention collective ou d'un accord national de branche sur la formation, dont l'activité principale relève du champ d'intervention de l'opérateur de compétences en application des dispositions du 2° du II de l'article L. 6332-1-1 du code du travail, relatives à la « *cohérence et à la pertinence économique de leur champ d'intervention* ».

Les branches couvertes par Akto, si elles sont regroupées sous le vocable « activité à forte intensité de main d'œuvre », ne représentent pas moins une grande diversité et des particularités : activités du déchet, autoroutes, cafétérias, commerces de gros, commerces de quincaillerie, enseignement privé indépendant, enseignement privé non lucratif, entretien et location textile, exploitations forestières et scieries agricoles, hôtels, cafés, restaurants, travail mécanique du bois, manutention et nettoyage aéroportuaire, organisme de formation, portage salarial, prévention sécurité, propriété et services, restauration collection, restauration ferroviaire, restauration rapide, service de l'eau et assainissement, transport et travail aérien, travail temporaire, autres entreprises ressortissantes d'Akto (interprofession).

L'absorption du FAFTT conduit à ce qu'Akto comprenne à ce jour des singularités « historiques » propres au sujet de la formation et de son financement dans le secteur du travail temporaire. Cette diversité de branches se retrouve dans la différence des besoins en matière de formation, même si des approches transversales et mutualisées sont nécessaires et possibles.

---

<sup>4</sup> Akto comptait 180 000 entreprises cotisantes au moment de sa création

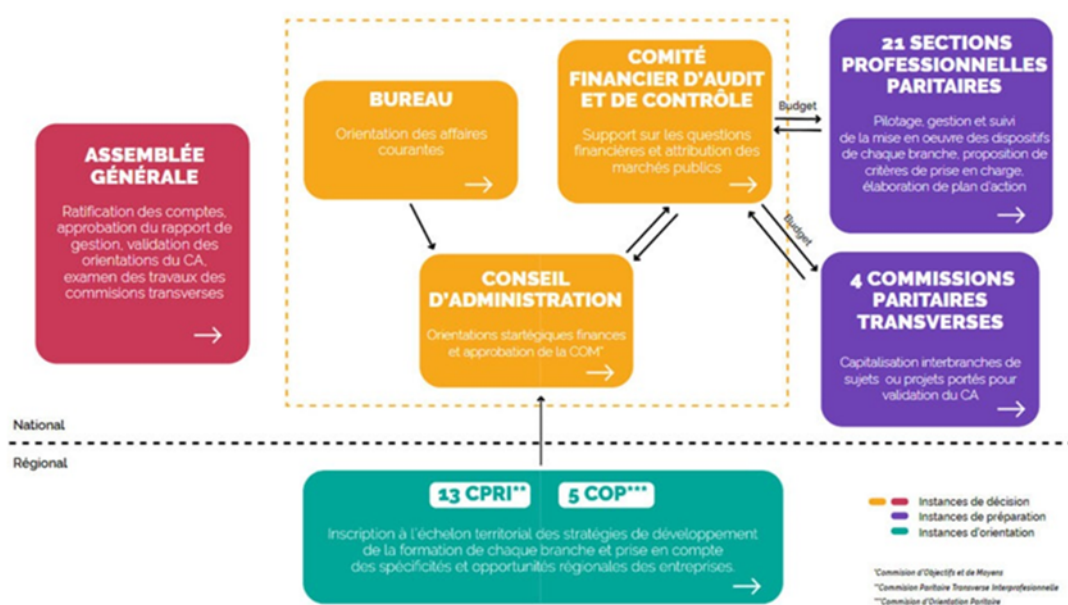


### 1.1.2 Une gouvernance centralisée

L'objet et les missions de l'opérateur sont retracés à l'article 4 de l'accord constitutif. Ce sont les missions classiques d'un opérateur de compétences. Dans le prolongement de l'accord constitutif, les statuts ont été adoptés le 1<sup>er</sup> avril 2019. Ils ont été suivis par un règlement intérieur le 4 septembre 2019 qui a été mis à jour régulièrement depuis.

Le conseil d'administration est la seule instance décisionnaire pour l'ensemble de l'activité de l'association. Le conseil délègue à son bureau la gestion des affaires courantes et la préparation de ses décisions.

Graphique n° 1 : les instances de l'opérateur Akto



Source : Akto

L'assemblée générale est composée de l'ensemble des administrateurs, de deux représentants de chaque organisation syndicale de chaque branche professionnelle adhérente et de deux représentants des différentes organisations professionnelles d'employeurs représentatives pour chaque branche adhérente. Elle est constituée d'environ 350 représentants.

Le conseil d'administration comprend 70 membres répartis à parts égales entre le collège salariés (35) et le collège employeurs (35). Les membres du collège salariés sont la CFDT (7), la CGT (7), FO (7), CFTC (5), CFE-CGC (5), Unsa (3) et Solidaires (1) tandis que les membres du collège des organisations professionnelles sont au nombre de cinq pour le Medef, les 30 autres étant attribuées aux organisations professionnelles adhérentes et selon les arrêtés de représentativité.

La représentativité est ainsi assurée, mais la gouvernance reste lourde. Ce conseil doit se réunir au minimum quatre fois par an. Les décisions du conseil sont prises à la majorité simple des membres présents et, s'il s'agit de « décisions stratégiques ou statutaires », elles doivent être prises à la majorité des deux tiers. Pour ce dernier point, les statuts citent quelques exemples (nomination ou révocation du directeur général de l'Opco, plan de restructuration du réseau et des effectifs, systèmes d'information, toutes les opérations immobilières, règlement intérieur de l'association). Ainsi, la majorité des deux tiers est requise pour un nombre conséquent de décisions et peut constituer un frein pour des opérations somme toute ordinaire. Certains champs de compétences précédemment cités pourraient faire l'objet d'une délégation de pouvoir consentie au bureau et à la direction générale.

S'agissant du cas particulier des modifications statutaires, elles doivent être votées à la majorité des trois quarts des membres présents ou dûment représentés.

Le bureau est quant à lui composé de 16 membres paritairement désignés par les deux collèges dont le président, le vice-président, le secrétaire, le secrétaire-adjoint, le trésorier, le trésorier-adjoint. Par ailleurs, cinq membres titulaires sont désignés par chaque collège selon des modalités propres à chacun d'eux. Ce bureau se réunit au moins six fois par an et ses décisions sont prises à la majorité simple.

### **1.1.3 Des efforts limités de rapprochement des branches professionnelles**

Un des objectifs de la loi de 2018 est de mutualiser autant que possible les actions de formation au sein des branches professionnelles et de favoriser les actions de coopération dans ce domaine. Il en est de même également au sein des sections professionnelles paritaires. Au niveau national, l'Opco possède 21 sections professionnelles paritaires (SPP), essentiellement monobranche, au sein desquelles les branches définissent leur politique de formation, en ingénierie et en modalités d'intervention, et de communication auprès des entreprises et des salariés et leurs priorités de financement. Elles travaillent en lien avec les commissions paritaires nationales emploi et formation professionnelle (CPNEFP) des branches professionnelles. Les SPP sont composées jusqu'à 24 membres maximum répartis entre deux collèges, celui des organisations professionnelles d'employeurs représentatives de la branche concernée et celui des organisations syndicales de salariés représentatives également de la branche concernée. Peuvent siéger dans les SPP les administrateurs titulaires ou suppléants représentant la branche concernée au sein du conseil ou tout représentant désigné par les organisations représentatives de la branche concernée. Si la SPP est multibranches, la répartition des sièges en tient compte. Elles ont un règlement intérieur.

Trois SPP couvrent plusieurs conventions collectives :

- la SPP du travail temporaire : IDCC<sup>5</sup> 1413 - salariés permanents des entreprises de travail temporaire, IDCC 2378 - personnel intérimaire des entreprises de travail temporaire ;
- la SPP de l'interbranche des établissements d'enseignement privés : IDCC 3218 - enseignement privé non lucratif, IDCC 7509 - organismes de formation et de promotion agricoles, IDCC 2408 - personnels des services administratifs et économiques,

---

<sup>5</sup> IDCC : identifiant de la convention collective

personnels d'éducation et documentalistes des établissements d'enseignement privé, IDCC 7520 - enseignement agricole privé ;

- la SPP du transport aérien : IDCC 0275 - personnel au sol des entreprises de transport aérien, IDCC 1944 - personnel navigant technique des exploitants d'hélicoptères, IDCC 1391 - personnel de l'industrie, de la manutention et du nettoyage sur les aéroports ouverts à la circulation publique de la région parisienne.

Les autres SPP ne couvrent qu'une seule convention collective.

#### **1.1.4 Une approche interbranches portée par des commissions transverses**

Alors même qu'il n'existait pas de commissions transverses au sein des ex-Opcas, les quatre commissions transverses créées au sein d'Akto répondent à une volonté de contribuer à la capitalisation interbranche sur des projets, de favoriser le développement de projets communs à plusieurs branches et de réaliser une veille interne et externe. A ce titre, elles identifient, dans leur champ de compétences, les besoins et attentes des branches qui composent le champ de l'Opcas. En tant qu'Opcas interbranches, les instances et services d'Akto se disent vigilants à respecter les prérogatives des commissions paritaires nationales emploi et formation professionnelle (CPNEFP) des branches professionnelles et à proposer des actions au bénéfice de l'intérêt commun et à disposition des branches.

Les quatre commissions transverses ont été installées en 2021. Les mandats sont renouvelés tous les deux ans, comme pour l'ensemble des instances d'Akto, avec une alternance de la présidence/vice-présidence entre collège (organisation patronale/organisation salariés). Le plan de travail 2024 de chacune de ces quatre commissions transverses figure en annexe n° 2.

La commission « plan de développement des compétences (PDC) moins de 50 salariés » a pour rôle de contribuer au développement des compétences des salariés des entreprises de moins de 50 salariés du champ de l'Opcas, en conformité avec les politiques de branches. 98 % des entreprises relevant d'Akto ont moins de 50 salariés, le PDC pour les entreprises de moins de 50 salariés y revêt donc une importance particulière. Cette commission peut expérimenter et développer, avec les branches volontaires, des dispositifs, outils et modalités pédagogiques, lorsqu'ils sont « innovants », comme la formation à distance ou la formation en situation de travail qui sont aujourd'hui bien rentrées dans les pratiques. La commission peut « *contribuer [également] à la capitalisation interbranche de projets ou dispositifs qui favorisent le développement des compétences, contribuer au développement de projets communs à plusieurs branches et piloter la mise en œuvre des actions collectives* ».

La commission « mobilité et certification professionnelle » élabore et met à jour la cartographie de l'ensemble des certifications professionnelles entrant dans le champ de l'Opcas ; elle « veille » aux liens et passerelles existants entre les certifications professionnelles des emplois et métiers du champ de l'Opcas afin de rendre visibles les possibilités de trajectoires professionnelles et, le cas échéant, fait des propositions aux branches de mise en relation entre les certifications. Cette commission assure le suivi du cadre réglementaire relatif à la certification professionnelle, en lien étroit avec le pilotage assuré par France compétences. Chaque année, le directeur de la certification professionnelle de France compétences a été sollicité par la commission et est intervenu auprès de ses membres ou lors d'un séminaire dédié à la certification à destination des branches professionnelles et du réseau. Enfin la commission

assure aussi le pilotage de partenariats en lien avec la sécurisation des parcours et la mobilité professionnelle. À ce titre, des conventionnements types ont été proposés et validés au conseil d'administration avec l'association pour l'emploi des cadres (APEC), les associations Transitions pro (AT-Pro), ainsi que des opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP).

La commission « alternance, attractivité, demandeurs d'emploi » a été chargée notamment de la préparation et du suivi des conventionnements avec les régions, les missions locales, et dernièrement la préparation de conventionnements avec l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (Epide), les écoles de la deuxième chance (E2C), le service militaire volontaire ainsi que le service militaire adapté, validés à l'occasion du conseil d'administration du 31 janvier 2024. Elle assure également le suivi et la mise en œuvre des conventions de coopération établies entre l'OpcO, les branches et les ministères. Par ailleurs, la commission est chargée du pilotage d'ingénieries spécifiques permettant de sécuriser les parcours de formation et d'insertion professionnelle ainsi que l'offre de services en vue d'accompagner tous les acteurs aussi bien du côté des entreprises que de celui des organismes de formation par apprentissage.

La commission « observatoire prospectif des métiers et des qualifications, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et évaluation » comporte dans son titre le terme « évaluation », mais cette dernière activité a été finalement transférée dans chaque commission transverse. Cette commission « soutient » les initiatives des branches professionnelles en matière de production et d'analyse statistique, de suivi des politiques d'emploi des branches de l'OpcO, de GPEC, de « *pertinence et de retour sur investissement des initiatives portées par l'OpcO et globalement de tout travail analytique propre à pourvoir les instances de l'association des éléments d'informations nécessaires à un pilotage efficace des politiques de formation et d'alternance* ». Elle prépare et suit la convention-cadre avec l'Agefiph ainsi que la mise en place du site de l'observatoire pour l'ensemble des branches professionnelles du périmètre Akto.

À ces commissions transverses, s'ajoute le comité financier, d'audit et de contrôle.

### **1.1.5 Le maintien d'une organisation territorialisée**

La gouvernance est nationale avec un pouvoir de décision du conseil d'administration, mais l'opérateur s'appuie sur une organisation territorialisée pour décliner et piloter au quotidien son offre de services.

À ce schéma peuvent le cas échéant s'ajouter un ou des conseils de filière instaurés par le conseil d'administration à la demande de la commission paritaire nationale emploi et formation professionnelle (CPNEFP) ou de la commission paritaire permanente de négociation et d'interprétation (CPPNI) afin de travailler sur des sujets communs. Le cas ne s'est jamais produit puisque les problématiques d'une filière ont, jusqu'à présent toujours été traitées par les instances permanentes. Un conseil de gestion peut également se tenir en application de l'article L. 6332-11-1 du code du travail si un accord de branche le prévoit.

À cela s'ajoutent 13 commissions paritaires régionales interbranches (CPRI) pour le territoire hexagonal et six commissions d'orientation paritaire (COP) pour les départements et régions d'outre-mer (DROM) et les collectivités territoriales d'outre-mer.

Les CPRI se réunissent afin de suivre notamment les travaux régionaux interbranche des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications des branches concernées, les cartographies de formation, les projets et actions régionaux et les partenariats contractualisés par l'Opco. Les statuts prévoient que la CPRI se tient au minimum une fois par an. Le conseil d'administration, à la demande des CPRI et des COP, a autorisé la tenue de deux réunions par an et toute demande d'une séance supplémentaire peut être soumise au conseil d'administration.

Les présidents paritaires des CPRI sont obligatoirement membres du conseil d'administration ou des SPP, instaurant ainsi une relation permanente entre la gouvernance nationale et la CPRI. Au moment de leur installation, le conseil d'administration a validé l'ordre du jour type des CPRI/COP. Le fait que la CPRI n'ait aucun pouvoir apparaît comme la contrepartie du choix d'une seule instance de gouvernance et nationale.

L'Opco comprend 18 directions régionales, DROM comprises (une par région administrative). Elles s'articulent généralement autour de trois pôles : activité et gestion administrative (hors apprentissage) ; alternances, expertises et projets ; relations avec les entreprises.

### **1.1.6 La prévention des conflits d'intérêt**

Selon l'article 2.6 du règlement intérieur et conformément à l'article du 10 des statuts, à l'occasion de chaque renouvellement d'instance, il est demandé aux administrateurs du conseil d'administration de renseigner une déclaration sur l'honneur relative aux éventuels cumuls de mandat. Ce point fait l'objet de deux rapports spéciaux rédigés par le commissaire aux comptes et présentés lors de l'assemblée générale : le rapport de cumuls des mandats et le rapport sur les conventions réglementées. Lorsque le conseil d'administration, le comité financier, de contrôle et d'audit ou la section paritaire professionnelle (SPP) doivent se prononcer sur un dossier susceptible de placer un membre de l'instance en situation de conflit d'intérêt, en raison de ses propres intérêts professionnels, patrimoniaux, familiaux ou statutaires notamment ; ce membre a l'obligation de le faire savoir à la présidence de l'instance et de s'abstenir de délibérer et voter sur le sujet concerné.

Le règlement d'attribution des marchés précise que les branches professionnelles ne participent désormais plus qu'à l'étape de définition des besoins et validation du cahier des charges techniques. Elles n'interviennent pas dans la suite du process, ni dans le choix des attributaires. Seul le comité financier est habilité par le conseil d'administration à émettre un avis sur les attributaires pressentis et le président est habilité à attribuer les marchés.

Lorsqu'un membre du comité financier est susceptible d'être intéressé à une procédure de marché public, il ne prend pas part aux débats. Une charte déontologique et une cartographie des risques sont également en cours de réflexion au sein du service achats en lien avec le contrôle interne. Ces éléments n'appellent pas d'observation de la Cour.

### 1.1.7 Des relations complexes avec l'État

Le commissaire du gouvernement « *participe* » aux séances du conseil d'administration relatives aux missions légales de l'association titulaire de l'agrément d'Opco et dispose d'une voix consultative. Par ailleurs, depuis la création de l'Opco, conformément au décret n° 55-733 du 26 mai relatif au contrôle économique et financier de l'État, le contrôleur général économique et financier « *peut assister* » aux séances du conseil d'administration et à toute instance paritaire ou technique.

Les relations entre Akto et l'État ne sont cependant pas aussi fluides qu'elles le devraient. Si la commissaire du gouvernement de la DGEFP ou le contrôleur général économique et financier échangent régulièrement avec les cadres de l'opérateur, ils éprouvent néanmoins des difficultés à obtenir des réponses écrites et documentées de sa part. Les conditions d'adoption des conventions d'objectifs et de moyens illustrent ces difficultés.

L'Opco gagnerait en efficacité et en temps en facilitant l'accès et les échanges de ces deux représentants de l'État directement avec les différents directeurs.

#### 1.1.7.1 Des conditions d'adoption de la convention d'objectifs et de moyens 2020-2022 à rebours de la procédure attendue

La construction de la convention d'objectifs et de moyens nécessite en principe de suivre l'ordre suivant :

- la réalisation d'un diagnostic partagé entre l'opérateur et la DGEFP ;
- la détermination de la stratégie et des objectifs afférents ;
- la fixation des indicateurs et taux de gestion.

Or, en l'espèce, l'opérateur a commencé par se prononcer sur les taux de gestion et a renseigné les indicateurs génériques communs et ceux spécifiques portés par Akto à l'occasion du conseil d'administration du 2 avril 2020. Ce n'est que dans un deuxième temps, le 21 avril, qu'a été présenté le diagnostic des besoins en compétences des branches et entreprises, puis une simple esquisse de la contribution envisagée pour répondre à ces besoins (offre de services, politique de partenariat, schéma organisationnel cible, implantation territoriale) ainsi que l'annonce d'identification des objectifs et de la stratégie. Un séminaire des administrateurs, le 23 juillet 2020, devait permettre, enfin, de déterminer les axes d'intervention stratégiques de l'Opco à moyen terme, les leviers à mobiliser, le modèle économique et l'offre de services mutualisée. L'ensemble des éléments constitutifs de la convention d'objectifs et de moyens (COM) devait ensuite être présenté en conseil d'administration.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, l'opérateur a indiqué qu'il a souhaité « mener une réflexion préalable sur son modèle économique, afin de s'approprier le poids et les perspectives de développement des différentes activités de l'Opco – notamment en matière d'apprentissage – avant d'aborder les orientations stratégiques et les objectifs opérationnels visés par la COM ... ». La Cour maintient cependant son rappel ci-dessus de l'ordre à suivre pour construire une convention d'objectifs et de moyens et son constat que cet ordre n'a pas été respecté.

En effet, le débat en conseil d'administration n'a porté essentiellement que sur la demande adressée à la DGEFP par les organisations de salariés de garantir à l'Opco des moyens pérennes pour mettre en œuvre la politique décidée par les instances. Les administrateurs ont néanmoins donné mandat à la présidence afin de négocier avec l'État. Ce n'est finalement que lors de l'assemblée générale du 6 novembre 2020 que cinq orientations ont été déclinées :

- élargir l'offre de conseil-accompagnement de l'entreprise tout en délivrant une offre de services de proximité opérationnelle en réponse aux attentes immédiates des entreprises et de leurs salariés ;
- accélérer la mise en place d'outils d'analyse sur l'anticipation et l'évolution des métiers et des qualifications à l'échelle des branches et des territoires ;
- structurer les moyens d'intervention des branches professionnelles à l'échelle territoriale ;
- déployer les politiques de branches en matière de développement de l'alternance et d'appui au plan de développement des compétences des entreprises de toute taille ;
- maintenir la dynamique projets et innovation des branches et du territoire afin de développer de nouvelles ingénieries adaptées aux PME et aux salariés.

Le conseil d'administration du même jour a arrêté de nouveaux taux de gestion sur les trois années de la convention ainsi que de nouveaux indicateurs spécifiques.

La convention d'objectifs et de moyens résultant des échanges avec la DGEFP a été validée au conseil d'administration du 18 décembre 2020. Elle intègre les cinq orientations stratégiques précitées. Les cinq indicateurs spécifiques à l'Opco retenus portent sur les diagnostics, le taux de transformation des contrats d'alternance en emploi, l'accompagnement des entreprises et des actifs dans les départements et régions d'outre-mer, la satisfaction des entreprises et de leurs salariés sur l'offre de service et la certification professionnelle.

Les résultats de la convention d'objectifs et de moyens 2020-2022 n'ont été présentés qu'à l'occasion du conseil d'administration du 22 février 2023, et ce de façon incomplète, certaines données n'ayant pas été renseignées, et sans réaliser d'analyse ou de mise en perspective de ladite convention.

#### 1.1.7.2 Des conditions de négociation de la convention d'objectifs et de moyens 2023-2025 peu différentes de la précédente, tant dans ses modalités que dans son contenu

Selon les instructions de la DGEFP, la construction de la nouvelle convention d'objectifs et de moyens, comme pour la précédente, devait reposer sur un diagnostic des branches adhérentes, l'identification des objectifs et de la stratégie de l'opérateur, les moyens mobilisés pour remplir les objectifs et les demandes de frais de gestion. Cinq indicateurs étaient communs aux onze Opco (très proches des précédents) et cinq choisis par l'Opco.

Les changements majeurs auxquels les branches d'Akto doivent faire face sont la transformation numérique et la transition écologique. Par ailleurs, ces branches sont confrontées à des impératifs d'évolution de leurs métiers qui nécessitent de répondre aux enjeux d'acquisition des savoirs de base, de s'adapter aux évolutions légales et réglementaires et d'anticiper les évolutions technologiques et la concurrence nationale et internationale. Les

enjeux de recrutement constituent aussi une problématique largement commune. En outre, les jeux olympiques organisés à Paris en 2024 devaient susciter un important investissement en recrutement et formation notamment pour une quinzaine de branches.

Pour répondre à leurs besoins, les branches ont demandé, entre autres, à l'Opco de :

- réaliser les études d'impact et les observations programmés dans le cadre des engagements de développement de l'emploi et des compétences (Edec) ;
- poursuivre les campagnes sur la promotion des métiers ;
- déployer les ingénieries communes ;
- maintenir la dynamique de contractualisation liée aux cofinancements externes et élargir les partenariats ;
- déployer l'offre de services.

Les échanges entre l'opérateur et l'Etat sont demeurés difficiles. Les priorités 2023-2025 ont été arrêtées par le conseil d'administration de février 2023 et un premier entretien avec la DGEFP a eu lieu en mai 2023. Mi-juillet 2023, la convention n'était toujours pas finalisée. Les arbitrages interministériels rendus fin mai et conduisant à plafonner les frais de gestion associés à l'alternance au niveau de ceux constatés en 2022 ont été contestés par de nombreux Opco. Ces arbitrages n'ont fait l'objet d'aucune information officielle auprès de la présidence paritaire de l'Opco, ce qui a conduit le conseil d'administration du 27 septembre 2023 à exprimer une réserve sur le bien-fondé du cadre réglementaire applicable à la négociation. L'Opco Akto a ainsi écrit au ministre, considérant notamment que la volonté du ministère de procéder à « *un encadrement de nos charges de fonctionnement sur des montants et non les seuls taux calculés sur les flux de gestion* » était contestable d'un point de vue réglementaire. La convention a finalement été signée le 31 octobre 2023 et entérinée à l'occasion du CA du 23 décembre 2023, l'Etat ayant renoncé à ce double encadrement.

Cette nouvelle convention d'objectifs et de moyens est finalement peu différente de la précédente, tant dans la définition des indicateurs que des objectifs à atteindre.

Les difficultés constatées dans les relations entre l'opérateur et l'État tiennent d'une part, à la volonté d'Akto d'exprimer sa singularité et de demeurer le porte-voix des branches et non celui de l'Etat et, d'autre part, à une tendance à considérer ces exercices de négociation comme étant purement théoriques et à visée simplement « administrative » voire « artificielle ».

Afin de maintenir des échanges constructifs et de qualité avec les Opco, l'Etat gagnerait, quant à lui, à formaliser davantage ses réponses lorsqu'il est sollicité et à proposer un calendrier réaliste et à le tenir dans le cadre des négociations sur les conventions d'objectifs et de moyens.



## **1.2 Une fusion achevée mais une organisation de la direction générale instable**

### **1.2.1 Une fusion patrimoniale aboutie**

Le processus de fusion a été complexe eu égard au nombre d'Opca ou branches constitutives et à leur diversité. Pour beaucoup d'entre eux, les différents salariés rencontrés font encore référence à leur Opca d'origine et beaucoup de leurs structures internes ont simplement été additionnées et non fusionnées. Une autre conséquence de ce processus complexe est le chantier inabouti du système d'information de l'Opco et les traitements différenciés en matière de ressources humaines des salariés selon leur provenance (cf. *infra*).

Les traités de fusion précisent qu'Akto a débuté son activité d'Opco le 1<sup>er</sup> avril 2019 conformément à l'arrêté du 29 mars 2019 portant agrément de l'opérateur de compétences des entreprises et des salariés des services à forte intensité de main d'œuvre. Akto a donné un mandat de gestion aux ex-Opca afin d'assurer une continuité de services vis-à-vis des branches professionnelles, des entreprises et de leurs salariés ainsi que des organismes de formation, pendant la période intercalaire comprise entre le 1<sup>er</sup> avril 2019 et la date d'effet juridique de la fusion.

C'est ainsi par exemple, que l'Opca Intergros (Opca du secteur du commerce de gros) a conclu un protocole d'accord avec l'Opco Commerce organisant les conséquences du transfert, au profit de ce dernier, de la gestion de la branche des commerces de gros de l'habillement, de la mercerie, de la chaussure et du jouet. Il a conclu d'autres protocoles avec Ocapiat et Constructys (opérateur de compétences du bâtiment, des travaux publics, du négoce des matériaux de construction et de bois). De la même façon, par exemple, le FAFIH, absorbé également par Akto, a conclu un protocole d'accord avec l'Opco Afdas (opérateur de compétences des secteurs de la culture, des industries créatives, des médias, de la communication, des télécommunications), et Opcalia avec les Opco 2i (opérateur de compétences des secteurs des industries chimiques, pharmaceutiques, du papiers-carton et de la métallurgie), Atlas (Opco des services financiers et du conseil), Afdas, Mobilité (Opco des secteurs du transport routier, maritime et des services de l'automobile), Opcommerce (opérateur de compétence des entreprises du commerce), Ocapiat (Opco pour la coopération agricole, l'agriculture, la pêche, l'industrie agroalimentaire et les territoires), EP (Opco des entreprises de proximité) et Santé (Opco des secteurs des professions de la santé et médico-social).

Les associations absorbées ont continué à intervenir pour leurs branches du 1<sup>er</sup> avril 2019 jusqu'au 31 décembre 2019 pour assurer la continuité de service mais aussi en qualité de mandataire au nom et pour le compte d'Akto, ce qu'ont fait également les autres Opco.

Ces traités ont été approuvés par l'assemblée générale extraordinaire du 3 décembre 2019. L'ensemble des actifs et passifs des Opca ou associations absorbées a été dévolu dans l'état où ils se trouvaient à la date de réalisation de l'opération de fusion. Ce patrimoine comprenait tous les biens, droits et valeurs appartenant aux associations absorbées. Les passifs et actifs relatifs aux branches dont la gestion a été reprise par les autres Opco ont été assumés par ceux-ci conformément aux protocoles d'accord. Les Opca absorbés ont conclu avec les Opco vers lesquels des branches professionnelles ont été dirigées des conventions de successeurs afin d'assurer la continuité de service. La dévolution des biens et de l'activité a été accordée par le ministre chargé de la formation professionnelle par des arrêtés du 20 septembre

2019 en application de l'article R.6332-13 du code du travail : ces arrêtés portent sur la situation nette au bilan du 1<sup>er</sup> décembre 2018 et sur le total d'engagements à financer des formations à cette même date.

*In fine*, l'assemblée générale extraordinaire de l'Opco en date du 3 décembre 2019 a approuvé chacune des opérations de fusion-absorption et les traités les organisant sous la forme de résolutions, lesquelles stipulent qu'à la date d'effet juridique de l'opération l'association absorbée est automatiquement dissoute par effet de la loi. Toutes les associations (Opca) constitutives d'Akto ont bien été dissoutes et les dévolutions approuvées par le ministre chargé du travail. La mise en œuvre des traités de fusion a donné lieu à un bilan d'entrée Akto au 1<sup>er</sup> avril 2019, le tout étant détaillé dans les annexes aux comptes au 31 décembre 2019.

Une mission de préfiguration a été confiée à la directrice générale de l'Opca FAFTT, laquelle sera nommée directrice générale d'Akto lors du conseil d'administration du 2 octobre 2019. Il est à noter que les partenaires sociaux avaient désigné unanimement le FAFTT comme opérateur de compétences de la branche du travail temporaire, à la suite d'une commission paritaire le 19 octobre 2018. L'organisation professionnelle patronale de la branche du travail temporaire Prism'emploi avait indiqué que « *cette désignation ouvrait la voie au futur accord constitutif de l'Opco qui sera amené à accueillir d'autres branches professionnelles qui partagent des caractéristiques communes, comme la forte intensité de main d'œuvre et des salariés majoritairement au niveau 5 et infra 5 (niveau 5 : CAP, BEP, Diplôme national du brevet (DNB), BEP ou BEPC) pour qui la formation est un atout clé de sécurisation des parcours professionnels* ». En 2017, le FAFTT avait collecté près de 450 M€ au titre de la formation professionnelle et 90 M€ au titre de la taxe d'apprentissage, ce qui pour un seul Opca constituaient des montants très significatifs.

La directrice générale de FAFTT était la seule candidate et sa mission a consisté à conduire les principaux chantiers suivants avant le 31 décembre 2019 :

- l'élaboration du projet stratégique de l'Opco, impliquant l'offre de service et l'organisation cible ;
- la concrétisation des nouvelles dispositions opérationnelles prévues par la loi « Avenir Professionnel » ;
- la mise en œuvre du processus de dévolution des associations entrant dans le champ de l'Opco ;
- l'évolution du mode économique de l'Opco et la négociation des conventions d'objectifs et de moyens 2019, puis 2020-2022.

## **1.2.2 Une direction générale non stabilisée**

### **1.2.2.1 Des changements incessants d'organisation**

Jusqu'en janvier 2024, la direction générale comprenait, outre la direction générale elle-même, une direction de la communication, une direction financière, une directrice de la gestion administrative, une direction du pilotage et de l'animation du réseau, une direction du développement et de l'ingénierie, une direction des systèmes d'information, un secrétariat général, une direction des ressources humaines et une direction de l'audit. Les titulaires de ces postes constituaient alors le codir (comité de direction baptisé Kodir chez Akto).

Précédemment, l'année 2023 avait été marquée par la suppression de la direction du contrôle, chargée notamment du contrôle qualité des organismes de formation et du contrôle interne, à la suite du départ de la directrice au 31 décembre 2022. La délégation à la protection des données et le contrôle qualité des organismes de formation ont été transférés au pôle juridique au sein du secrétariat général (cf. *infra*), le contrôle interne rattaché à la direction des finances et une nouvelle direction « pilotage et coordination des opérations » créée. Cette dernière s'est vue confier la coordination programme des projets de l'ancienne direction du contrôle ainsi que le pôle organisation et méthodes auparavant rattaché à la direction des ressources humaines. Il a également été procédé à la création d'échelons hiérarchiques intermédiaires afin de soutenir le management des équipes de conseil.

Le début de l'année 2024 a vu s'opérer une nouvelle modification de l'organisation avec la création de deux directions générales adjointes, l'une en charge des opérations, l'autre en charge du réseau. La première vise à « *renforcer la responsabilité relative au pilotage transverse des projets par les directions supports et garantir le bon déroulement des opérations programmées* » et au sein de laquelle se trouve la direction des systèmes d'information ; la seconde création vise quant à elle à « *optimiser le pilotage et l'appui aux régions* ».

Une nouvelle direction générale adjointe aux finances a été validée à l'occasion du conseil d'administration du 25 septembre 2024, prévoyant notamment le rattachement des achats, et une réflexion est également en cours s'agissant de la gestion administrative (gestion des contrats) afin de tenir compte de la densification des activités de contrôle de premier niveau et de la volonté de monter en compétence sur la détection de la fraude, l'automatisation des outils de gestion et la finalisation de la répartition des portefeuilles grands comptes entre le siège et les régions, avec une mise en œuvre souhaitée d'ici septembre 2024 au plus tard.

Outre les modifications de périmètres sur les missions confiées aux directeurs, cette instabilité s'incarne aussi par les mouvements fréquents de cadres :

- recrutement d'un directeur des systèmes d'information de transition pour faire face à l'enjeu pourtant essentiel d'harmonisation des systèmes d'information, parti alors même que sa mission n'est pas achevée, et remplacé depuis par un nouveau directeur des systèmes d'information en provenance d'un autre Opcos ;
- départ de la directrice « contrôle » ;
- dernièrement, départs de la directrice financière et du directeur de l'audit.

Les salariés rencontrés ont exprimé leur perplexité face à ces changements qui ne facilitent pas une bonne appropriation du sens et des missions qui leurs sont confiées.

Toutes ces évolutions, récentes ou à venir, traduisent un manque de clarté dans les objectifs qu'elles recouvrent.. Elles sont le plus souvent l'expression d'une opportunité saisie à la suite d'un départ plutôt que la mise en œuvre d'un organigramme cible reposant sur une stratégie organisationnelle clairement définie. De même, le pilotage en mode projet n'apparaît pas comme étant systématisé auprès de l'ensemble des équipes de direction. Malgré les différents chantiers lancés dans le cadre de la création de l'Opcos, force est de constater que cinq ans après sa création, le sens et l'organisation de la direction générale ne sont toujours pas clairs.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, l'Opcos a notamment indiqué que l'organisation « [...] atteint son stade final de mise en œuvre par le déploiement de l'organisation cible de la gestion administrative (présentée lors du Bureau paritaire du 17 juillet 2024) et la création d'une direction générale adjointe aux finances avalisée par le

*conseil d'administration du 25 septembre 2024. La mise en œuvre effective de ces deux pans de l'organisation début 2025, vient clore la phase de structuration et de dimensionnement d'Akto, en prenant notamment en compte le renforcement du contrôle interne au sein de la direction générale adjointe aux finances et l'optimisation et la fiabilisation du système d'information au sein de la direction générale adjointe des opérations. La création de la direction générale adjointe aux finances répond par ailleurs, à l'enjeu du redimensionnement d'une stratégie globale relative aux achats [...] ».*

La Cour considère néanmoins que les dates annoncées par l'Opco sont très tardives, plus de cinq ans après la création de l'opérateur et que beaucoup trop de retard, a été pris dans cette mise en oeuvre.

L'Opco doit finaliser et stabiliser son organisation stratégique dans les meilleurs délais et s'y tenir pour assurer de la cohérence tant pour la mise en œuvre des projets que pour la lisibilité et le sens des missions confiées aux équipes.

<b>Recommandation n° 1.</b> (Akto) : définir une organisation cible et la mettre en place sans délai.
---

#### 1.2.2.2 Des fonctions stratégiques confiées à un prestataire insuffisamment piloté par la direction générale de l'Opco

Depuis sa création, l'Opco a confié trois fonctions très stratégiques à un prestataire. Ainsi, la direction de la transformation, la direction des systèmes d'information et la direction financière ont été confiées à une même société prestataire alors qu'il existe de très nombreux cadres supérieurs susceptibles d'être recrutés par l'Opco pour occuper ces postes. Ce prestataire n'a pas été assez encadré ni suivi, ce qui a eu des conséquences négatives dans la mise en place de l'organisation, du système d'information et, enfin, de la direction financière. Par exemple, entre 2020 et 2023, plus de quatre millions d'euros ont été dépensés pour un très faible résultat (cf. *infra*, §. 2.3.2.3). Le bilan pour ces trois fonctions et les livrables remis à la Cour ne sont pas au niveau de cette dépense très importante.

Il revient aux cadres dirigeants de l'Opco d'assurer en interne ces fonctions stratégiques, et non à un tiers extérieur.

#### 1.2.2.3 Un rôle clé du secrétariat général dans le pilotage des instances pour une meilleure transversalité

Les missions du secrétariat général de l'Opco ne sont pas celles d'un secrétariat général au sens classique et habituel du terme. Le secrétariat général d'Akto est chargé des instances paritaires de l'organisme : le suivi des instances (CA, bureau, comité financier, CPRI) est assuré par la secrétaire générale en lien avec les directions concernées et les deux assistantes de la directrice générale. Il comporte 54 personnes et est composé de trois pôles et de deux cellules : le pôle branche et grands comptes, le pôle observatoire et certification, le pôle juridique et contrôle de la formation professionnelle continue, la cellule commissions transverses et promotion des métiers ainsi que la cellule juridique statutaire. Ce secrétariat général pourrait

être qualifié finalement de direction métier de l'Opco. Sa direction a été confiée au début de l'année 2021 à une personne très expérimentée, ayant eu des expériences dans les Opca puis les Opco.

Cette organisation originale répond, selon l'Opco, au souhait de garantir un « *fonctionnement fluide et performant de l'ensemble des instances paritaires de gouvernance en veillant en particulier à leurs interactions (CA, Bureau, comité financier, sections paritaires professionnelles, commissions transverses, CPRI) et à celui de la mise en place d'une direction dédiée au pilotage et à l'appui aux politiques de branches c'est-à-dire qui porte l'offre de service auprès des branches professionnelles en matière de certification, d'observatoire et d'appui à l'élaboration des politiques emploi/formation* ».

De fait, cette fonction est fondamentale et centrale dans le dispositif d'Akto, comme cela a été constaté par la Cour. Cette solidité et cette transversalité ont pu compenser, au moins en partie, des faiblesses de l'organisation assez mouvante, jusqu'à présent, de l'opérateur.

### **1.2.3 Dans les territoires des outre-mer, un dispositif non abouti**

#### **1.2.3.1 La situation dans les territoires d'outre-mer**

La compétence territoriale d'Akto est nationale, selon son arrêté d'agrément, à défaut de textes précisant la règle pour tel ou tel territoire. Pour les territoires de l'outre-mer, la règle a été adaptée pour tenir compte de situations locales. Une ordonnance du 28 août 2019 précise certaines dispositions pour la mise en œuvre de la loi du 5 septembre 2018 concernant les Opco. Cette ordonnance précise quelques dispositions pour les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution et à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Il y est stipulé notamment que les opérateurs qui ne sont pas implantés dans les territoires d'outre-mer en application de l'article L. 6523-1 ou des articles L. 6523-1-2 à L. 6523-1-4 peuvent conclure des conventions avec un opérateur de compétence implanté dans ces territoires : ainsi, par exemple, les Opco Atlas et 2i ont délégué Akto pour La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane.

Akto est présent dans tous les départements d'outre-mer (Guyane, Martinique, Guadeloupe, La Réunion et Mayotte) et dans les collectivités d'outre-mer (Saint-Martin et Saint-Barthélemy). Akto a également reçu l'agrément de l'État pour être l'opérateur de compétences dans la nouvelle organisation de la formation professionnelle sur l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. Outre-mer, Akto accompagne près de 10 000 entreprises de 50 secteurs d'activité qui représentent plus de 100 000 salariés.

#### **1.2.3.2 L'Opco unique**

À Mayotte, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, un seul opérateur interprofessionnel gère « *les contributions mentionnées au titre III du livre 1er de la présente partie* ». Akto s'est porté candidat le 12 décembre 2020 pour gérer ces fonds et donc être l'opérateur unique pour ces territoires. L'Opco des entreprises de proximité (Opco EP) s'était également porté candidat. Akto a été désigné par un arrêté du 30 décembre 2020 comme opérateur unique.

Or la situation concernant ces territoires, où Akto a été retenu par l'État comme Opco unique, n'apparaît pas comme satisfaisante : Akto considère que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, « [il] se trouve dans une situation contrainte de rupture de service pour la moitié de ses entreprises ressortissantes de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et de Mayotte » et a fait part de cette situation, le 28 août 2023, par lettre à la DGEFP et à France compétences.

En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, le réseau des Urssaf et celui de la Caisse centrale de la MSA assurent la collecte de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (Cufpa). Le 4 janvier 2023, France compétences a adressé à chaque Opco le référentiel des entreprises qui relèvent de leur champ d'agrément, au regard de la convention collective applicable déclarée par chaque établissement dans sa déclaration sociale nominative (DSN). Mais cet envoi ne prend pas en compte la situation d'Akto sur les territoires où il est opérateur unique. De fait, Akto ne peut y jouer pleinement le rôle qui lui a été confié par l'État car il n'a pas le référentiel des entreprises installées sur ces territoires et dont la convention collective relève du champ de compétence d'un autre opérateur.

Donc, depuis ce 1<sup>er</sup> janvier 2023, Akto ne dispose plus, dans son référentiel dit opposable, des entreprises installées sur ces territoires et dont la convention collective relève du champ de compétence d'un autre opérateur. Ces entreprises le sont dans celui des autres Opco alors qu'elles n'ont pas à y figurer en raison de la désignation par l'État d'Akto comme opérateur unique.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGEFP a indiqué qu'elle réaliserait fin 2024 un bilan du dispositif qui, de l'avis général, ne donne pas satisfaction.

<p><b>Recommandation n° 2.</b> (DGEFP, Akto) : procéder à un bilan de la mise en œuvre de l'Opco unique outre-mer puis, le cas échéant, imposer aux différents acteurs toute mesure garantissant que les entreprises de ces territoires et leurs salariés bénéficient des mêmes services que ceux fournis sur le reste du territoire national.</p>
--

### **1.3 L'absence de système d'information harmonisé : une carence particulièrement pénalisante pour des projets structurants**

#### **1.3.1 Une direction des systèmes d'information qui a tardé à se structurer**

La direction des systèmes d'information (DSI) a pour mission de mettre à disposition les outils informatiques, assurer la sécurité des systèmes d'information et gérer le socle technique afin qu'Akto puisse assurer ses missions. Elle comporte, à date du contrôle, 38 salariés répartis en quatre pôles (infrastructures, support, développements et fonctionnel) et est rattachée à la direction générale adjointe en charge des opérations.

Les responsabilités des pôles se répartissent comme suit : la gestion des systèmes et réseaux pour le pôle infrastructures, l'assistance et l'utilisation des applicatifs métiers (à la fois technique et fonctionnel) pour le pôle support, l'exploration des nouvelles technologies (telles que le web et « salesforce ») pour le pôle développement, et enfin, l'attribution de référents en fonction des demandes techniques et des projets pour le pôle fonctionnel. Une mutualisation

des compétences au sein de chaque pôle permet d'assurer une continuité d'activité en cas de départ ou d'absence d'un ou plusieurs collaborateurs.

Le directeur des systèmes d'information en fonction depuis le dernier trimestre 2023 a succédé à un directeur prestataire dont le bilan (par exemple le portail internet considéré comme non opérationnel) n'a pas été jugé satisfaisant.

Le directeur des systèmes d'information doit faire face à de nombreux défis (amélioration de la sécurité, internalisation des compétences, etc.). Concernant les enjeux cruciaux de la sécurité des données, de l'innovation technologique et de la conformité réglementaire, la direction des systèmes d'information met en œuvre une série de travaux visant à mettre son département aux normes, dont notamment la formalisation des documents stratégiques (cf. *infra*). Cela implique souvent des investissements importants dans des systèmes de sécurité robustes, des programmes de formation pour les équipes afin de maintenir leur niveau et qu'elles soient informées des nouveautés techniques, ainsi que des efforts pour rationaliser les processus internes et améliorer l'efficacité opérationnelle.

Rouage essentiel dans le fonctionnement de l'opérateur, la direction des systèmes d'information souhaite désormais développer une nouvelle dynamique davantage axée sur un soutien technique fiable et sécurisé pour l'activité tout en veillant au respect de la conformité réglementaire dans toutes ses dimensions (cf. *infra*).

### **1.3.2 Une gestion fragilisée par l'absence de documents stratégiques**

#### **1.3.2.1 Une absence de formalisation de documents stratégiques et une continuité d'activité non assurée**

Un système d'information robuste, opérationnel et efficace doit savoir :

- aligner les technologies de l'information avec l'activité de l'entreprise ;
- optimiser les coûts en trouvant le juste équilibre entre la maîtrise des coûts informatiques et l'amélioration de la productivité qui doit en découler ;
- sécuriser les systèmes d'information dans un environnement où les volumes de data exposent les organismes à la multiplication des cyber-attaques ;
- déployer une gouvernance des systèmes d'information axée sur la conformité réglementaire ;
- instituer une veille technologique et fidéliser les collaborateurs dans un environnement particulièrement concurrentiel.

Pour ce faire, la formalisation d'un certain nombre de documents est nécessaire : schéma directeur informatique (SDI), plan de continuité et de reprise d'activité (PCA/PRA), charte informatique, politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI). La Cour a constaté qu'aucun de ces documents n'était formalisé. Or la formalisation et la diffusion de ces documents informatiques stratégiques sont indispensables car ils permettent de conserver un lien direct entre la stratégie SI développée et le travail des équipes opérationnelles. Ces

documents clés participent également à l'élaboration, la mise en place et la mise en œuvre du contrôle interne au sein de l'opérateur.

Toutefois pour répondre aux exigences de la continuité de l'activité, certains moyens techniques (salles serveurs robustes, sauvegardes de données régulières, etc.) ont été mis en œuvre. Akto dispose de salles informatiques assurant la protection des données et ceci constitue un projet prioritaire de la direction des systèmes d'informations. Cette solution offre un bon niveau de sécurité de donnée dans la mesure où en cas de sinistre, l'intégrité des données est assurée. On rappelle que les données détenues par les opérateurs de compétences sont sensibles (entreprises, salariés, organismes de formation, données internes).

En conclusion, il est nécessaire de formaliser l'ensemble des documents stratégiques. Leur mise en œuvre et l'évaluation de leur efficacité sont également indispensables.

**Recommandation n° 3.** (Akto) : établir et diffuser l'ensemble des documents stratégiques (schéma directeur des systèmes d'information, politique de sécurité des systèmes d'information, plan de continuité d'activité, plan de reprise d'activité) aux équipes concernées et effectuer les tests associés.

#### 1.3.2.2 Une fusion des systèmes d'information qui accuse un net retard

Issu de la fusion de cinq organismes qui disposaient chacun de leurs propres outils informatiques, l'Opco Akto devait se doter d'un nouveau système d'information pour plusieurs raisons : des raisons stratégiques afin de faire aboutir le processus de fusion et d'atteindre une unicité de pratiques, répondre aux attendus stratégiques portés par le conseil d'administration et aux contraintes réglementaires et des raisons techniques (existence de cinq systèmes hétérogènes reposant parfois sur des technologies qui ne sont plus supportées, impossibilité de partager facilement les ressources, failles de sécurité, niveau d'industrialisation relativement faible, nombreux développements à initier).

Le système d'information se compose de quatre nouveaux outils :

- un outil de gestion de la relation client ;
- un outil de gestion des dossiers des entreprises ;
- un entrepôt de données ;
- un portail pour faciliter les démarches des entreprises liées à l'apprentissage et à la formation.

Selon un calendrier prévisionnel initial, la totalité des anciens systèmes d'information aurait dû basculer vers le système d'information fusionné au début de l'année 2023. Or, lors du contrôle réalisé par la Cour, le système d'information de l'ancien réseau FAFTT (travail temporaire) n'avait pas été fusionné et ses données n'avaient donc pas migré.

L'opérateur a indiqué avoir décidé de décaler cette fusion en raison du grand nombre de fonctionnalités spécifiques au réseau du travail temporaire. De même, la difficulté dans la mobilisation des référents métiers, une dette technique importante ainsi qu'un calendrier prévisionnel sans doute trop ambitieux ont constitué autant de facteurs pouvant expliquer le retard constaté dans le déploiement du projet selon l'opérateur. L'opérateur a aussi fait ressortir,



en réponse aux observations provisoires de la Cour, que confier la direction du système d'information à un prestataire extérieur était une erreur qui a conduit à l'échec. Par ailleurs l'opérateur a reconnu que les prestations réalisées n'étaient pas à un niveau de qualité suffisant, ce qui l'a conduit à devoir adresser plusieurs mises en demeure au prestataire concerné.

Outre ces éléments, ce décalage s'explique davantage par une mauvaise définition initiale des besoins, ce qui a conduit à d'importants surcoûts pour l'opérateur..

#### 1.3.2.2.1 Une définition des besoins inadéquate

La Cour constate une mauvaise identification des besoins des fonctionnalités à fusionner qui conduit inévitablement à une solution technique et à une intégration inefficaces des systèmes d'information, compromettant ainsi la productivité, l'efficacité opérationnelle et la satisfaction des utilisateurs.

Faute d'avoir su s'appuyer sur les utilisateurs (les salariés) et les clients (les entreprises) pour s'assurer des besoins socles de la future solution technique, la direction des systèmes d'information a régulièrement dû recourir à des prestataires externes ou à ses propres services pour assurer le déploiement de solutions techniques provisoires visant à corriger les principaux dysfonctionnements ou les principales carences constatées. Il en résulte une perte de productivité non négligeable pour l'opérateur, une réelle insatisfaction pour les salariés tenus de s'adapter à ces outils et pour les entreprises qui ne disposent pas d'une plateforme intuitive et complète.

Malgré le recours à un audit des systèmes d'information réalisé en amont de la fusion pour un montant de 210 000 € HT visant à définir les préconisations d'évolution du système d'informations cible, le manque d'association des utilisateurs et la faiblesse d'analyse des processus métiers ont conduit à une définition des besoins incomplète.

#### 1.3.2.2.2 Un budget à la dérive

Outre l'audit réalisé en amont de la fusion évoqué supra, des appels d'offre ont été lancés en 2020 pour l'assistance projet (4 M€) et l'assistance intégration (2,6 M€), les deux prestataires ayant été retenus début 2021, et alors même que le budget initial avait été estimé à 4 M€ HT.

À la demande du comité financier, un audit externe sur le futur nouveau système d'information a été mandaté. Il en était attendu une réassurance en matière de résultat fonctionnel (besoin métiers, sécurisation des flux, pilotage des dispositifs), de calendrier et de déploiement du projet ainsi que d'un cadrage budgétaire. Les résultats de cet audit ont été présentés au conseil d'administration du 29 juin 2022. Ses conclusions se voulaient rassurantes soulignant notamment que :

- « le projet apparaît avoir été lancé sur des bases saines ;
- l'organisation projet apparaît rationnelle et conforme aux bonnes pratiques ;
- les retards semblent relever de deux causes primaires (planning initial ambitieux, mobilisation insuffisante des référents métiers) aujourd'hui résolues ;
- la tenue de la fin de construction (mars 2023) paraît sous contrôle ;

- le nouveau SI dispose des capacités à gérer de manière sécurisée des dispositifs type FNE ;
- la nouvelle estimation financière révisée est réaliste (10 M€ au lieu de 8 M€) ».

Les termes utilisés dans la conclusion de cet audit étaient loin d'apporter des assurances (« le projet apparaît, ... l'organisation projet apparaît, ... les retards semblent ..., ... paraît sous contrôle ... »).

Effectivement, fin 2023, le déploiement n'était toujours pas achevé (la migration du FAFTT n'étant attendue qu'au 30 septembre 2025), les solutions proposées ne donnant pas pleine satisfaction et le réalisé se chiffrant déjà à 15,8 M€ HT. Le Cgefi a d'ailleurs demandé un bilan financier détaillé de fin d'opération ainsi que des précisions sur les modalités de prise en compte du surcoût au regard des marchés passés.

À ces dépenses, il faut ajouter que des crédits ont été également engagés à hauteur de 1,7 M€ HT pour procéder à la refonte de l'infrastructure informatique.

**Tableau n° 1 : évolution du budget de la fusion (de 2019 à date du contrôle) en € HT**

	Budget prévu	Budget réalisé à date du contrôle
AMO	3 991 650 €	9 500 000 €
AMOE	2 633 900 €	6 300 000 €
Total	6 625 550 €	15 800 000 €

Source : Akto

Les dépassements budgétaires et les retards sont très importants. À l'évidence la précédente direction des systèmes d'information a très mal appréhendé les enjeux de ce chantier et la direction générale a manqué de vigilance.

### 1.3.3 Une sécurité informatique à professionnaliser

#### 1.3.3.1 Une gouvernance de sécurité des systèmes d'information à organiser

La mission principale du responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) est de veiller à la protection des données de l'opérateur. Il définit et met en œuvre la politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI), en évaluant les risques et en établissant des procédures. Il sensibilise et forme le personnel à tous les niveaux hiérarchiques, contribue à la réalisation de la charte de sécurité et en assure la diffusion. Il contrôle l'application des principes et règles de sécurité, audite la vulnérabilité des systèmes d'information et prend en charge la gestion de crise en cas d'urgence.

Malgré ces enjeux importants, aucun RSSI n'a été nommé au sein de l'opérateur. Cette fonction est aujourd'hui assumée en partie par le directeur des systèmes d'information (DSI),

ce qui n'est pas conforme aux pratiques en vigueur en la matière, les fonctions de DSI et de RSSI devant être parfaitement distinctes en raison des risques de conflits d'intérêt. Une mise en conformité suppose un rattachement à la direction générale voire une externalisation ou la mutualisation de cette ressource avec d'autres opérateurs.

**Recommandation n° 4. (Akto) :** procéder au recrutement d'un responsable de la sécurité des systèmes d'information et distinguer les responsabilités du directeur du système d'information de celles du responsable de la sécurité des systèmes d'information.

Un certain nombre d'initiatives et d'outils ont été déployés (antivirus, cryptage des postes de travail, firewall de deux marques afin de suivre les recommandations de l'ANSSI, politique de mot de passe, serveurs proxys, etc.) mais les salariés ne sont pas suffisamment sensibilisés aux risques informatiques. Cette lacune fait peser une sérieuse menace sur la sécurité des données et des systèmes. Sans une compréhension adéquate des risques et de bonnes pratiques en matière de sécurité informatique, les salariés sont vulnérables aux attaques et aux erreurs qui pourraient compromettre non seulement leur travail individuel, mais également la réputation et l'intégrité de l'institution dans son ensemble. Les campagnes de sensibilisation proposées sont insuffisantes pour garantir une réelle acculturation aux risques et aux bons réflexes à mettre en œuvre sur les tentatives d'hameçonnage de plus en plus nombreuses. Il importe que les projets de formations annuelles obligatoires et les campagnes de sensibilisation que l'opérateur souhaite engager s'effectuent dans les délais prévus.

Un audit de sécurité, programmé avant la fin de l'année 2024, devrait permettre à l'opérateur de franchir un palier supplémentaire dans la sécurisation de son système d'information.

#### 1.3.3.2 Une bonne conformité au règlement général sur la protection des données

Le règlement européen n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, dit règlement général sur la protection des données (RGPD), est entré en vigueur le 25 mai 2018. Il apporte de nouvelles garanties aux citoyens européens pour la protection de leur vie privée et de leurs données à caractère personnel en prévoyant notamment la désignation par tout organisme public d'un délégué à la protection des données (DPD) auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). Tout non-respect au règlement entraîne des sanctions pécuniaires pouvant s'élever jusqu'à 20 M€.

Akto a procédé à la nomination d'une déléguée à la protection des données (DPO) auprès de la Cnil depuis mai 2020 et s'est donc mis en conformité au regard du RGPD. Bien qu'elle soit seule à remplir ses fonctions, des référents ont été nommés au sein des différentes directions de l'opérateur et servent de relais pour leurs collègues auprès de la DPO.

Depuis sa nomination, la DPO a lancé plusieurs projets majeurs notamment le passage vers un nouvel outil de registre de traitements RGPD, *Data Legal Drive* (DLD). Cet outil permet la digitalisation de la conformité RGPD et une meilleure traçabilité de l'ensemble des

traitements. La finalisation de la configuration et d'alimentation de l'outil DLD doit s'effectuer dans les meilleurs délais.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Les 27 branches adhérentes de l'OpcO Akto, représentant 350 000 entreprises et environ huit millions de salariés et intérimaires, relevaient initialement et principalement de cinq OpcO constitutifs. Un des points communs de ces branches est « la forte intensité de main d'œuvre ». Néanmoins, l'ensemble des adhérents représente une très grande diversité et des problématiques d'emploi et de formation.*

*Akto est compétent sur l'ensemble du territoire national mais est, de surcroît, désigné par l'État depuis le 30 décembre 2020 comme l'opérateur unique sur les territoires de Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. À ce jour, la mise en œuvre de l'opérateur unique n'est pas satisfaisante à Mayotte, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. L'État, comme il s'y est engagé, devra avec Akto en faire le bilan et prendre les mesures adaptées pour remédier à cette situation.*

*Plus de cinq années après la création de l'opérateur, sa direction générale n'a toujours pas d'organisation stabilisée, efficace et lisible de tous, ce qui est nuisible à sa performance. Ces changements incessants sont le symptôme d'erreurs et d'absence de vision, malgré la mission de préfiguration menée par l'actuelle directrice générale. Le recours pendant quatre ans à des prestations extérieures sur des fonctions clés pour le fonctionnement de l'opérateur, sans que le besoin soit démontré, a contribué à cette inertie.. Akto doit impérativement mettre en place sans délai une organisation performante. La toute récente direction générale adjointe chargée des finances a un rôle important dans ce redressement nécessaire.*

*Enfin, l'absence de systèmes d'information harmonisés a pénalisé et pénalise encore de trop nombreux projets, qu'il s'agisse du déploiement de nouveaux outils de pilotage (SI financier), d'offre de services adaptée aux besoins (portail internet) ou de la gestion des dossiers (apprentissage, FNE formation). Les surcoûts constatés en la matière par la Cour sont d'autant moins acceptables que les résultats se font toujours attendre. Akto doit donc achever au plus vite l'intégration du système d'information.*

---

## **2 UN DÉFAUT DE MATURITE PÉNALISANT POUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'OPERATEUR**

Les effectifs comme la masse salariale de l'opérateur ne sont pas maîtrisés, à l'image des dépenses de fonctionnement. Les réserves de l'opérateur diminuent malgré une convention d'objectifs et de moyens favorable. La maîtrise des risques et la lutte contre la fraude tardent à se mettre en place tandis que l'application des règles de la commande publique est très largement insuffisante.

### **2.1 La gestion administrative et les ressources humaines : des acquis, des marges de progrès**

Les défis d'organisation sont souvent nombreux et complexes lorsqu'il s'agit de fusionner des entités aux parcours et aux modes de fonctionnement très divers et les chantiers d'harmonisation des ressources humaines en particulier échappent rarement à cette complexité. Paradoxalement, le processus de fusion à proprement parler n'a pas soulevé de difficultés majeures, sans doute soutenu par la volonté affichée des organisations paritaires de transférer l'intégralité des effectifs et de valoriser la place et le rôle de chacun des salariés au sein du nouvel opérateur. Pour autant, cinq ans après sa création, Akto souffre d'importantes carences dans le pilotage et la gestion de ses ressources et doit sans plus tarder corriger un certain nombre de dysfonctionnements.

#### **2.1.1 La politique des ressources humaines**

##### **2.1.1.1 Une harmonisation sociale complexe réalisée sur une base plutôt consensuelle**

Dès 2019, la volonté des partenaires sociaux a été de travailler à la création d'un ensemble unique et cohérent en termes de statut social et de règles de gestion. Un important travail d'audit a été réalisé au cours de l'année 2019 avec l'appui d'un cabinet de conseil. Les comités d'entreprise (CE) et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) de l'ensemble des précédents Opca ont été consultés dans le cadre d'une procédure d'information et de consultation des instances représentatives du personnel, conformément aux dispositions de l'article L. 2312-8 du code du travail, concernant le projet de transfert des activités de ces associations à l'Opco.

Une cartographie des processus de l'Opco a été réalisée par le cabinet extérieur pour favoriser la nouvelle organisation, dans le cadre d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage.. De février à mars 2021, la *task-force* « organisation » a accompagné les directeurs et responsables de pôle et de cellule dans la structuration et la projection de leur organisation (identification des activités, répartition des rôles et responsabilités, et dimensionnement) et dans la préparation de la mise en œuvre opérationnelle. Cette dernière a reposé sur trois axes : un

appui méthodologique modulable en fonction des besoins et du niveau d'avancement des travaux, capitalisant sur les travaux déjà réalisés ; des maquettes de livrables harmonisés pour l'ensemble des directions ; un travail de projection de la future organisation des différentes directions, pôles et cellules. Un « pack méthodologique » a également été mis à disposition des directions afin de les accompagner le plus finement possible dans la mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle organisation en fonction de leur degré de maturité, c'est-à-dire soit en partant des nouvelles activités des périmètres définis (niveau avancé) soit repartant des activités existantes au sein des différents réseaux (niveau moins avancé).

La mission de préfiguration a permis d'identifier les principaux enjeux de convergence sur le plan des ressources humaines, à savoir la mise en place d'un comité social et économique (CSE) propre à Akto et la désignation des délégués syndicaux, l'harmonisation des statuts collectifs, la mise en place d'un plan de paie commun, l'élaboration d'un plan de développement des compétences commun visant à tenir compte des nouveaux enjeux réglementaires, la définition d'un référentiel emploi/compétence commun, etc.

Lors des travaux relatifs à la mise en place d'un accord collectif, la question des rémunérations est apparue comme un enjeu majeur, chacun des précédents Opca disposant de sa propre politique salariale. Ainsi par exemple, si dans l'ex-réseau FAFIH prévalait en sus de la rémunération annuelle brute de base une prime dite « de performance » équivalente à un mois de salaire, elle n'avait pas d'équivalent au sein des ex-réseaux Propreté ou FAFTT. De son côté, l'ex Opcalia avait mis en place un système de prime dite « MPO » (management par objectifs) pour les directions « conseil » et « gestion », qui n'existait pas pour les directions « supports ». Celles-ci relevaient d'une enveloppe de prime exceptionnelle négociée chaque année en négociation annuelle obligatoire (NAO). La direction des ressources humaines a calculé que la moyenne de l'ensemble de primes versées était de 2 000 € bruts annuels. L'ex-réseau Intergros avait, quant à lui, élaboré un système de prime exceptionnelle dite « de 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> mois » qui reposait sur les résultats de l'association mais qui, dans les faits, était versée chaque année. Enfin dans les ex-réseaux propreté et FAFTT, il n'existait pas de système de prime équivalent.

Au regard de cette mosaïque de politiques salariales, la direction des ressources humaines indique que *« l'enjeu de la négociation n'a pas été de « prendre le meilleur de chacun » et de l'étendre à tous, mais de proposer un nouveau cadre social qui crée un nouveau référentiel acceptable par les partenaires sociaux tout en respectant les équilibres financiers existants »*.

Akto a donc fait le choix d'intégrer l'ensemble des dispositifs contractuels dans le salaire de base brut à due proportion de l'existant constaté afin de limiter l'impact sur la masse salariale globale dans le cadre d'un plan de rattrapage s'étalant sur trois ans. Concernant les ex-réseaux Propreté et FAFTT, pour ne pas pénaliser les salariés qui ne bénéficiaient pas de primes, l'opérateur a décidé d'intégrer dans leur salaire de base le même montant que celui retenu pour l'ex-réseau Opcalia soit 2 000 € bruts annuels, procurant de fait un gain pour ces salariés.

Cette approche a permis à la majorité des salariés de conserver leurs avantages et d'améliorer la situation des salariés venant des ex-réseaux Propreté et FAFTT. Ce choix assumé par les administrateurs a été effectué avec la volonté de préserver un climat social serein dans un contexte de fusion non choisie. La Cour regrette néanmoins que cette harmonisation ne se soit pas effectuée au regard de travaux de simulation visant à mesurer l'impact sur la masse salariale et à tenir compte d'éventuels critères de pondération tenant à l'ancienneté, au statut d'emploi ou au type de fonctions exercées.

En parallèle de ces travaux, la direction des ressources humaines a défini une grille de salaire d'embauche en cohérence avec le marché de l'emploi. Le salaire est aujourd'hui composé d'une part fixe sur 12 mois à laquelle s'ajoutent des primes collectives (type primes générales ou individuelles) et/ou des primes individuelles en fonction de critères arrêtés dans les NAO. La direction générale souhaite désormais « *individualiser davantage sa politique de rémunération en proposant la mise en place de primes ou augmentations individuelles et non pas le déploiement de mesures exclusivement collectives qui ne permettent pas de valoriser les résultats des salariés qui seraient allés au-delà de leurs objectifs* ».

### 2.1.1.2 Le transfert de l'intégralité des effectifs

Le fait marquant de la fusion et de la réorganisation est l'absence de plan social d'entreprise et le transfert de l'ensemble des salariés à l'OpcO Akto.

Malgré tout, l'effectif a connu une baisse sensible de 10,8 % entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2020, passant de 991 salariés à 884 salariés avant de connaître une hausse continue et significative à partir de 2021. En l'espace de trois ans, entre le 31 décembre 2020 et le 31 décembre 2023, les effectifs ont ainsi progressé d'environ 26 %, passant de 884 ETP (équivalents temps plein) à 1 113 ETP. Les effectifs de cadres ont progressé de 50 % entre 2022 et 2023.

La majorité des départs entre la fin de l'année 2019 et le début de l'année 2020, au moment de la création de Akto, sont liés à des transferts vers des branches (41 salariés du réseau Opcalia ayant ainsi été transférés vers la branche textile, mode et cuir), des fins de contrats et des démissions. L'OpcO n'a procédé qu'à peu de ruptures conventionnelles ou licenciements (76 dont 26 ruptures conventionnelles) entre 2020 et 2023.

**Tableau n° 2 : évolution des effectifs physiques (au 31 décembre)**

Situation au 31/12	2020	2021	2022	2023
Cadres	352	356	383	573
Non cadres	532	590	692	540
<b>Total</b>	884	946	1 075	1 113
Dont CDD	25	54	149	118

Source : Cour des comptes à partir des bilans sociaux de l'OpcO

**Tableau n° 3 : départs au cours de l'année considérée**

	2020	2021	2022	2023
<b>Départs dont :</b>	<b>69</b>	<b>64</b>	<b>46</b>	<b>38</b>
<i>Ruptures conventionnelles</i>	10	6	4	6
<i>Licenciements (tous motifs)</i>	10	10	14	16
<i>Démissions</i>	49	48	28	16

Source : Cour des comptes à partir des bilans sociaux de l'Opco

Alors même que la fusion, le transfert de la collecte légale et la numérisation de certains services auraient dû conduire à une meilleure maîtrise de l'évolution des effectifs et donc de sa masse salariale, la Cour constate une progression rapide et constante sur la période sans que l'Opco puisse en expliciter les motifs. Celui-ci a admis qu'il n'existait pas d'effectif cible tenant compte de ses priorités stratégiques. De surcroît, les plafonds des frais de gestion et de missions fixés à travers les conventions d'objectifs et de moyens successives, qui auraient pu permettre une meilleure maîtrise, ont été inopérants au regard de la dynamique constatée.

La Cour prend acte de l'engagement pris par l'opérateur de préciser à l'avenir les moyens nécessaires à son action, soit à l'occasion de la préparation d'un éventuel avenant à la convention d'objectifs et de moyens en cours, et à défaut à l'occasion de la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de moyens (2026-2028).

### 2.1.1.3 Une structure des effectifs assez classique chez les Opco

La composition des effectifs de l'Opco est dominée par les fonctions de conseillers et de gestionnaires qui représentent environ 60 % des 1 113 salariés.

En 2023, les femmes représentent un peu plus de 77 % des effectifs globaux. Le ratio augmente jusqu'à 87 % des effectifs sur les fonctions de gestionnaires mais diminue de manière significative sur les fonctions managériales et supports (respectivement 66 % et 60 % des effectifs).

**Tableau n° 4 : structure des effectifs au 31.12.2023 par fonctions et par genre**

<i>Fonctions</i>	Femmes	%	Hommes	%
<i>Conseil</i>	262	79,15	69	20,86
<i>Gestion</i>	294	87,24	43	12,76
<i>Management</i>	98	66,22	50	33,78
<i>Projet</i>	114	79,72	29	20,28
<i>Support</i>	93	60,39	61	39,61
<i>Total</i>	861		252	

Source : Akto

Akto ne dispose pas de plan d'action visant à réduire les inégalités entre les femmes et les hommes. Cependant, l'index égalité s'améliore avec un score de 91/100 en 2020, 92/100 en 2021 et 93/100 en 2023, se situant ainsi au-delà de la moyenne nationale (88/100 en 2023).



#### 2.1.1.4 Une augmentation soutenue et non maîtrisée des dépenses de personnel

L'analyse des dépenses de personnel entre 2020 et 2023 s'appuie sur les données comptables et de paie fournies par la direction des ressources humaines et la direction financière de l'opérateur, et non sur le retraitement qui en est fait selon la nomenclature de présentation prévue par la convention d'objectifs et de moyens.

Le tableau ci-dessous montre une progression très dynamique des dépenses de personnel, en corrélation avec l'augmentation sensible des effectifs au cours de la période. La masse salariale a ainsi progressé de plus de 16,6 M€ soit + 28,2 % en l'espace de trois ans, correspondant à une augmentation annuelle moyenne de près de 5,5 M€.

**Tableau n° 5 : évolution des dépenses de personnel**

<i>En €</i>	31.12.20	31.12.21	31.12.22	31.12.23
<b><i>Charges de personnel dont :</i></b>	58 751 689	61 456 383	71 204 863	75 359 277
<b><i>Rémunérations</i></b>	39 008 558	41 038 668	46 796 247	49 248 729
<b><i>Charges sociales</i></b>	17 727 314	18 177 610	19 861 938	21 180 525
<b><i>Autres charges de personnel</i></b>	2 015 817	2 240 105	4 546 678	4 930 023

Source : Akto

Au-delà de la variation des effectifs, une part de l'augmentation s'explique par l'impact de la variation de la provision pour congés payés<sup>6</sup> / RTT (réduction du temps de travail) / CET (compte épargne temps) sur le budget de fonctionnement d'Akto (ladite provision étant estimée à 6,8 M€ à fin 2023) : 184 000 € en 2020, 423 000 € en 2021, 1 346 000 € en 2022 et 1 270 000 € en 2023. Les charges sociales quant à elles prennent notamment en compte l'augmentation du taux de cotisation patronale au titre de la retraite supplémentaire (PERO). La participation d'Akto est ainsi passée de 1,6 % à 2,5 % de la rémunération mensuelle brute entre 2022 et 2023. À ces dépenses de personnel viennent s'ajouter les dépenses d'intérim pour des montants significatifs.

<sup>6</sup> Provision tenant compte de l'impact né de la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation sur l'acquisition de congés payés pendant les arrêts maladie, Cour cas., Pourvois n° 22-17.340 à 22-17.342 ; 22-17.638 ; 22-10.529, 22-11.106.

**Tableau n° 6 : dépenses de personnel consolidées**

<i>En €</i>	31.12.20	31.12.21	31.12.22	31.12.23
<b>Charges de personnel</b>	58 751 689	61 456 383	71 204 863	75 408 804
<b>Intérim</b>	1 881 104	3 962 383	1 944 135	708 552
<b>Total</b>	60 632 793	65 418 766	73 148 998	76 117 356

Source : Akto

En l'espace de trois ans, les dépenses globales de personnel ont augmenté de plus de 25 % (cf. *infra*, tableau n° 13). Cette dynamique n'est pas soutenable au regard des ressources de l'opérateur et suscite des interrogations au regard aux difficultés malgré tout persistantes de l'opérateur dans la gestion administrative des dossiers ou le pilotage des marchés. La présentation de la « feuille de route » de l'opérateur au début de l'année 2024 annonçant le recrutement de 120 personnes dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens 2023-2025 apparaît non seulement à contre-courant des tendances observées chez les autres Opco en raison du tassement constaté sur le volume des contrats d'apprentissage mais également peu réaliste au regard de la dynamique de la masse salariale de l'opérateur.

L'absence de cadrage de la DGEFP sur l'évolution de la masse salariale de l'opérateur n'est pas de nature à freiner cette dynamique injustifiée. La prochaine convention d'objectifs et de moyens doit être l'occasion d'adopter une trajectoire plus vertueuse.

#### 2.1.1.5 Les rémunérations les plus élevées

Parmi les dix plus hautes rémunérations, cinq sont celles des membres du comité de direction, les autres celles de directeur de région, directeur délégué ou directeur adjoint. À noter néanmoins la présence d'un responsable de pôle parmi ces dix plus hautes rémunérations. En 2023, les dix plus hautes rémunérations s'échelonnent de 113 618 € à 202 835 € soit une moyenne de 135 252 €.

Un comité de nomination et de rémunération a été constitué au sein du bureau paritaire. Il est composé des président et vice-président, des trésorier et trésorier-adjoint, des secrétaire et secrétaire-adjoint et de deux membres du bureau dont l'organisation n'est pas représentée parmi les membres précités. Parmi ses fonctions, le comité est chargé « *de proposer au conseil d'administration les éléments constitutifs et les évolutions du contrat de travail du directeur général et notamment sa rémunération incluant les éléments annexes* ». Le comité « *reçoit chaque année une information sur l'ensemble des éléments de cette rémunération sur laquelle il émet un avis, transmis au conseil d'administration* ».

Le comité de rémunération s'est réuni la première fois le 23 septembre 2019 afin de fixer et soumettre au conseil d'administration du 2 octobre 2019 la désignation de la directrice générale et le montant de sa rémunération. À l'occasion des comités de rémunération suivants (16 novembre 2020, 22 décembre 2021, 22 mars 2023, 24 janvier 2024), les propositions de revalorisation de la rémunération de la directrice générale ont été étudiées et ont fait l'objet d'un avis, qui lui a été restitué oralement ou par courrier électronique. La rémunération de la

directrice générale a ainsi été successivement augmentée de 10 000 € en 2022 puis de 5 % (2023) et enfin de 2,5 % en 2024.

Ces éléments n'ont pas fait l'objet d'une information auprès du conseil d'administration. Si rien ne le prévoit expressément dans les statuts, il apparaîtrait cependant de bonne pratique que les administrateurs soient informés des objectifs fixés à la directrice générale, des résultats qu'elle a obtenus et des conséquences qui en sont tirées sur sa rémunération.

Outre la rémunération de la directrice générale, le comité de rémunération est conduit à échanger sur les orientations de la politique salariale, les évolutions entre le 1er et le dernier décile ainsi que les évolutions du salaire moyen au sein d'Akto.

Enfin, la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif impose aux associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et qui reçoivent un montant de subventions supérieur à 50 000 € de publier dans leur compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants et leurs avantages en nature. Cette obligation n'est pas respectée par Akto.

**Rappel du droit n° 1 :** (Akto) : respecter dès maintenant les dispositions de l'article 20 de la loi n° 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif qui impose aux associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et qui reçoivent un montant de subventions supérieur à 50 000 € de publier dans leur compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants et leurs avantages en nature

#### 2.1.1.6 Les ruptures conventionnelles et les contentieux

Le nombre de contentieux en matière de ressources humaines à l'échelle de l'Opco apparaît relativement modeste puisque l'on dénombre moins d'une vingtaine de cas (17) dont un peu plus de la moitié en lien avec les précédents réseaux des Opca (9) pour des motifs allant du licenciement pour inaptitude au licenciement pour faute. Pour autant, le montant des provisions liées au risque de contentieux RH est loin d'être négligeable.

**Tableau n°7 : provisions pour risques contentieux en matière de ressources humaines, en €**

<i>Année</i>	<i>Montants</i>
2019	1 877 215
2020	1 949 167
2021	1 910 745
2022	1 726 530

*Source : Akto*

L'opérateur a eu peu recours aux ruptures conventionnelles au cours de la période sous revue. Elles ont concerné 21 cadres, sur les 26 ruptures recensées. L'analyse d'un échantillon de dossiers met en évidence le fait que l'Opco a eu recours aux ruptures conventionnelles

individuelles pour gérer le départ de salariés – et notamment d'un cadre dirigeant - qui n'étaient pas susceptibles de trouver une place dans l'organigramme correspondant à leur niveau de responsabilité. Par ce biais, le risque contentieux a pu être significativement réduit. Le montant des indemnités est marqué par de très fortes disparités. Elles s'échelonnent entre des montants si faibles qu'ils interrogent sur la pertinence du recours à la rupture conventionnelle (trois indemnités sont inférieures à 2 000 €) et un maximum de 405 000 € bruts. En l'absence de document de référence précisant, en complément des règles légales, les conditions de recours par l'OpcO aux ruptures conventionnelles et les principes de fixation de l'indemnité, il apparaît que les décisions en la matière ont été prises au cas par cas.

Ces transactions soulèvent deux difficultés.

En premier lieu, 16 ruptures conventionnelles sont intervenues entre janvier 2020 et la fin de l'année 2021 et ont été signées par la directrice générale ou par subdélégation par la directrice des ressources humaines, sans que celles-ci ne disposent de la délégation nécessaire du conseil d'administration, engageant ainsi des dépenses sans autorisation<sup>7</sup>. En effet, ce dernier n'a décidé que le 26 janvier 2022 de déléguer formellement à la présidence paritaire le pouvoir de négocier, conclure et signer toute rupture conventionnelle de contrat de travail, tout protocole d'accord transactionnel, toute conciliation, avec faculté de subdéléguer ces pouvoirs, dans la limite du budget voté, à la directrice générale qui elle-même aura faculté de les subdéléguer.

Consciente de cette fragilité juridique que la Cour de discipline budgétaire et financière avait eu l'occasion de rappeler à travers une décision du 3 mai 2021 dans l'affaire Opcalia, le conseil d'administration a sollicité l'expertise d'un cabinet d'avocat afin de l'accompagner dans la sécurisation des prises de décision. Ce n'est qu'à l'occasion du conseil d'administration du 26 janvier 2022 que les délégations de pouvoirs ont été organisées conformément au cadre réglementaire, prenant soin de préciser « *que le conseil d'administration ratifie, autant que de besoin, les actes et décisions de la directrice générale réalisés depuis le 3 octobre 2019 (date de sa nomination), dans le cadre de sa première délégation* ».

Si cette formulation a le mérite d'informer les administrateurs des fragilités juridiques des décisions prises par la directrice générale jusqu'alors, elle ne saurait suffire en elle-même à les sécuriser dans la mesure où il n'est fait mention d'aucun recensement des décisions prises dans ce cadre. En outre, les transactions qui ont eu lieu n'ont jamais été évoquées en conseil d'administration.

En second lieu, il convient de relever le caractère élevé de certains des montants consentis qui vont de un à quatre mois d'indemnités ou de dommages par année d'ancienneté, alors que la Dares<sup>8</sup> relève que l'indemnité médiane chez les cadres dirigeants s'élève à 0,31 mois de salaire par année d'ancienneté. Une transaction (incluant l'indemnité de licenciement) a atteint plus de 400 000 € au bénéfice du directeur d'un des OpcO fusionnés en 2019. Au total, les ruptures conventionnelles ou le licenciement des anciens directeurs généraux d'OpcO auront coûté plus de 1,2 M€.

---

<sup>7</sup> Voir liste en annexe n° 2.

<sup>8</sup> Paloc T. « Les ruptures conventionnelles en 2021. De nouveau en hausse après la crise sanitaire », *Dares Résultats*, n° 37, juillet 2022

**Tableau n° 8 : indemnités de rupture conventionnelles, par année, en €**

	2020			2021			2022			2023		
	Salariés	Montant brut	Montant moyen	Salariés	Montant brut	Montant moyen	Salariés	Montant brut	Montant moyen	Salariés	Montant brut	Montant moyen
<b>Total</b>	10	336 449	33 645	6	189 309	31 551	4	187 522	46 881	6	102 804	17 1345
<i>Dont cadres</i>	8	332 944	41 618	6	189 309	31 551	3	182 122	60 707	4	86 908	21 727
<i>Dont non cadres</i>	2	3 505	1 753	0	0,00	0,00	1	5 400	5 400	2	15 896	7 948

Source : Akto

La situation d'une salariée du pôle « contrôle interne » a par exemple appelé l'attention de la Cour, reflétant un manque d'exercice de son pouvoir de direction par l'employeur. Occupant précédemment des fonctions d'auditrice interne pour le compte de FAFTT, cette salariée a contesté son rattachement au pôle « contrôle interne ». Elle a refusé de se former à ses nouvelles fonctions, a été placée en arrêt maladie plusieurs mois et a décidé de lancer une procédure contentieuse à l'égard de l'opérateur, estimant avoir été « placardisée » depuis la fusion. L'opérateur aurait pu s'estimer dans son bon droit et enjoindre la salariée à se former et à assurer ses nouvelles missions mais a privilégié, par facilité et sans se soucier du coût, une résolution du litige à l'amiable en ayant recours à un protocole transactionnel validé par la directrice générale le 22 décembre 2023 pour un montant de 126 212 € bruts.

#### 2.1.1.7 Une politique de gestion des emplois et des parcours professionnels insuffisamment affirmée

La politique de gestion des emplois et des parcours professionnels de l'opérateur est placée sous le pilotage du pôle développement de la direction des ressources humaines. Ses missions principales consistent à anticiper l'évolution des métiers et des compétences, déployer une culture d'entreprise, développer les synergies internes, garantir l'adaptation des ressources aux besoins opérationnels, construire une démarche de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et la déployer auprès du management et des salariés.

L'ancienneté moyenne au sein d'Akto est de 9,25 ans (donnée du bilan social provisoire arrêté au 30 septembre 2023) avec 37 % des salariés présents depuis moins de cinq ans. Le taux de turn-over global est relativement faible mais s'inscrit dans une dynamique à la hausse, le taux ayant été multiplié par trois entre 2020 et 2023 en passant de 6,40 % à 18,44 %.

Un dictionnaire des compétences transversales et métiers a été élaboré et l'essentiel des fiches « référentiel métier » a été rédigé. Ces fiches pourraient utilement être complétées de précisions sur l'environnement et les conditions de travail, notamment pour les postes dits nomades.

Il n'existe pas de document d'orientation général relatif à la gestion des emplois et des parcours professionnels (celui-ci est attendu pour 2025). La direction se contente d'indiquer « qu'au regard des différents projets informatiques notamment autour de la digitalisation et de la fusion des outils, les métiers de la gestion pourraient être amenés à se transformer et à se

*limiter en effectif. Une fois les procédures de gestion entièrement stabilisées, le contrôle interne se structurera dans les équipes ce qui pourrait nécessiter le développement des compétences en la matière. Enfin, du fait de l'harmonisation des SI, les métiers au sein de la DSI sont amenés à évoluer du fait que les ressources qui étaient chargées de maintenir les anciens SI vont donc être recentrées sur le nouvel SI notamment sur les développements à apporter afin d'optimiser la gestion des dossiers et la relation entreprises/OF, la correction des bugs, la connexion avec tous les outils métiers... ».* Cette lecture très segmentée des évolutions métiers apparaît très partielle et n'est corrélée à aucun plan d'action visant anticiper les besoins futurs en termes de compétences clés au sein de l'organisation et permettant l'identification des passerelles entre métiers.

L'opérateur s'assure néanmoins la fidélisation de ses salariés à travers une politique sociale attractive (épargne salariale, protection sociale, accord d'intéressement) ainsi que de bonnes conditions de travail au sein des locaux. L'accord d'intéressement signé le 8 juin 2022, en particulier, prévoit une enveloppe globale d'un 1 M€ pouvant aller jusqu'à 1,2 M€ en fonction de l'atteinte ou non d'objectifs complémentaires établis en lien avec les objectifs de la convention d'objectifs et de moyens (nombre de contrats en alternance engagés, nombre de contacts entreprises réalisés dans l'année, nombre de dossiers de formation saisis manuellement). L'enveloppe est alors répartie entre les bénéficiaires proportionnellement à leur temps de présence et ces derniers peuvent demander en tout ou partie le versement immédiat ou l'affectation au plan d'épargne d'entreprise. Le montant moyen brut de l'intéressement par salarié s'élève à 1 087 € en 2022. Une réflexion a également été initiée sur le développement de la marque employeur sans qu'il n'ait été possible d'en mesurer le contenu à date.

Parmi les enjeux de recrutement identifiés en lien avec les objectifs fixés dans la convention d'objectifs et de moyens 2023-2025, il est notamment prévu de renforcer la capacité de contact et de conseil vers les entreprises et les expertises liées à l'ingénierie de la certification et d'accompagner les branches dans le déploiement de leur communication en matière de promotion de leur métier. À cet effet, Akto prévoit de mettre en place des actions vers différents publics, en fonction des enjeux des branches et des territoires pour mettre en valeur les métiers des branches d'Akto ainsi que les formations disponibles sur les territoires pour y accéder.

<p><b>Recommandation n° 5.</b> (Akto) : améliorer le pilotage de la masse salariale, élaborer un document d'orientation sur les emplois et les parcours professionnels et définir une trajectoire d'effectifs cibles cohérente avec l'activité de l'opérateur.</p>
--

#### 2.1.1.8 Un dialogue social aux faibles résultats

Akto, et en particulier les équipes de la direction des ressources humaines, tentent de maintenir un bon niveau de dialogue au sein de la structure mais cela n'apparaît pas toujours aisé et variable selon les organisations syndicales. La qualité du dialogue semble davantage varier en fonction des personnalités. Les délégués syndicaux sont, pour un certain nombre d'entre eux, peu habitués à l'exercice de négociation collective en raison notamment de leur expérience récente dans la fonction. Leurs centres d'intérêt portent prioritairement sur le pouvoir d'achat et donc la rémunération au sens strict, peu sur les éléments périphériques liés aux accessoires de la rémunération ou à l'environnement ou aux conditions de travail.

Les négociations dans le cadre de l'harmonisation ont été conduites en réalisant un état des lieux des dispositions existantes au sein des ex-réseaux et de la pédagogie avec l'accompagnement éventuel d'un expert extérieur (ex : sur la retraite ou les dispositifs d'épargne ou la mutuelle/prévoyance).

Des accords significatifs ont pu être signés au cours de la période sous revue dont ceux relatifs au statut social-socle de Akto, au dialogue social ou à l'intéressement. Les instances de décisions n'hésitent pas malgré tout à recourir régulièrement aux décisions unilatérales (temps de travail, épargne salariale, retraite supplémentaire...) voire à formaliser un procès-verbal de désaccord (GEPP) et les négociations annuelles obligatoires (NAO) se soldent le plus souvent par une décision unilatérale, faute d'assemblées générales systématiques. L'organisation prend le temps de laisser la place à la négociation malgré le caractère parfois chronophage et les discussions peu sereines, en particulier au sein du comité social d'entreprise (CSE).

Le dialogue social au sein d'Akto apparaît ainsi paradoxal : il est de bonne qualité avec des échanges fluides selon les représentants des délégués syndicaux interrogés mais il conduit finalement à une proportion non négligeable de décisions unilatérales (plus de 50 % des cas depuis 2020).

## **2.1.2 La gestion des frais de fonctionnement**

### **2.1.2.1 Une gestion de la flotte automobile à maîtriser**

Akto dispose d'une très importante flotte automobile avec une politique de mise à disposition de véhicules de fonction qui constituent le seul avantage en nature notable offert aux salariés.

Dans le cadre des travaux d'harmonisation du parc automobile, l'opérateur a décidé de passer à une règle unique pour tous, soit une évaluation de l'avantage en nature sur une base forfaitaire de 12 % du coût d'achat du véhicule avec prise en charge des frais de carburant par l'employeur. Or, Akto ayant fait le choix de la location de longue durée (LLD) pour l'ensemble des collaborateurs, la règle d'évaluation au forfait doit dans ce cas correspondre à 40 % du coût global annuel de la LLD (location, entretien, assurances), sauf à considérer que les options d'achats sont systématiquement levées, justifiant, alors, l'application de l'évaluation plafonnée à 12 %.

Akto affirme avoir fait le choix de véhicules de fonction plutôt que de véhicules de service pour des raisons de praticité, notamment en matière de remisage à domicile, mais aussi pour des motifs sociaux tenant compte des politiques de gestion du parc automobile différentes des anciens Opca, expliquant le maintien de cet avantage pour un certain nombre de salariés. Chacun des précédents Opca disposait en effet de ses propres critères de mise à disposition de véhicule, de contrats de financement, de modalités de prise en charge et aucun outil de gestion préexistant ne permettait un suivi opérationnel du parc automobile. Ce choix est également motivé par des raisons de fidélisation et de gratification des personnels à travers un important avantage en nature.

Soucieuse de mieux piloter la gestion de sa flotte automobile, Akto a décidé de structurer une politique unique via le recours à l'Ugap (Union des groupements d'achats publics). S'en

sont suivis le déploiement d'une charte d'utilisation, la migration des multiples comptes fournisseurs vers un seul et unique compte, la mise en place d'un outil de gestion dédié (Fleet Note) et la création de deux postes de gestionnaires. Désormais, les véhicules de fonction sont mis à disposition pour les seuls salariés dits « nomades ».

Le parc automobile de l'opérateur comporte à ce jour 345 véhicules de fonction (soit 31 % des salariés qui en bénéficient pour un montant global d'avantage en nature estimé à 841 833 €), dont environ 20 % seulement sur des motorisations hybrides essence et hybrides rechargeables, et ne compte aucun véhicule électrique. L'opérateur précise qu'il se mettra en conformité avec les objectifs de la loi d'orientation des mobilités de 2019 qui prévoit notamment que les flottes devront être composées à 50 % de véhicules « propres » c'est-à-dire électriques, hybrides rechargeables ou fonctionnant à l'hydrogène d'ici 2030, les véhicules de fonction devant par ailleurs respecter des seuils d'émission de CO2.

**Tableau n° 9 : évolution du coût des avantages en nature liés à la flotte automobile**

Année	Nombre de véhicules	Montants en €
2020	280	447 349
2021	275	428 022
2022	345	669 965
2023	350	784 878
2024	345	841 833

Source : Akto

Selon l'Opco, la hausse significative du coût des avantages en nature liés à la flotte automobile de 2021 à 2024 (cf. tableau ci-dessus) s'explique d'une part, par la volonté de l'opérateur d'assurer son harmonisation en supprimant les disparités constatées entre les différents Opca avant la fusion, d'autre part, par l'augmentation des effectifs et la hausse des tarifs des véhicules en sortie de crise sanitaire.

Au vu du doublement de la dépense en l'espace de quatre ans, la Cour invite l'Opco à gérer la flotte de véhicules de façon moins dispendieuse.

### 2.1.2.2 Une gestion des frais des administrateurs et des salariés non conforme

La Cour a procédé à l'analyse d'un échantillon des frais de déplacement et des frais de missions des administrateurs et des salariés de l'Opco. Elle met en évidence la nécessité de préciser sans délai les règles applicables s'agissant des frais des salariés et de mettre fin à certains écarts.

#### 2.1.2.2.1 Les frais des administrateurs

La mise en place, à compter de juin 2022, d'un outil de gestion dématérialisé des notes de frais pour l'ensemble des salariés du réseau (*Cleemy*), a permis un pilotage centralisé. Le



contrôle de la Cour a été l'occasion pour le service comptabilité, responsable du suivi et de la gestion des notes de frais, d'actualiser et de formaliser la procédure interne.

S'agissant des frais des administrateurs, les règles qui leur sont applicables ainsi qu'aux membres de l'assemblée générale et des différentes instances de gouvernance sont établies par décision du conseil d'administration de l'Opco Akto. Elles ont fait l'objet de trois délibérations, en date du 2 mai 2019, 27 février 2020 et du 23 septembre 2023. L'organisation repose essentiellement sur la transmission de fichiers *Excel* transmis via une adresse mail unifiée dédiée et gérée par une personne du service comptabilité.

L'analyse de l'échantillon de notes de frais confirme le respect global des règles. Ces dernières peuvent cependant être suffisamment imprécises au point de permettre une interprétation extensive. Un encadrement plus strict du remboursement des nuitées, corrélé à la durée de la réunion ayant motivé le déplacement, apparaît souhaitable.

Une décision du conseil d'administration du 10 juin 2021 fait état d'un budget prévisionnel pour les frais de représentation de la présidence paritaire. Ce budget intervient « *en sus du remboursement des frais pour la participation aux instances statutaires d'Akto. Les frais concernés sont liés à la participation d'Akto à des réunions non paritaires. Ils concernent les natures de dépenses suivantes avec application du barème administrateur : les frais de transport (indemnités kilométriques, etc.), les frais de voyage ou de déplacement (billets d'avion, billets de train, etc.) ; les frais de logement (notamment d'hôtel) ; une enveloppe est prévue pour les frais de nourriture, de réception et de représentation (repas d'affaires, par exemple, hors barème). Ces frais doivent avoir été engagés dans l'intérêt direct de l'entreprise et sont remboursés par note de frais, préalablement validée par la Direction générale / le secrétariat Général* ». La décision du conseil d'administration du 27 septembre 2023 indique, quant à elle, que ces frais peuvent « *être exposés par la présidence ou ses représentants, dument mandatés* » et que « *le conseil d'administration se prononce annuellement sur la fixation du budget prévisionnel* ».

Les dépenses effectuées dans ce cadre correspondent bien à des frais engagés à l'occasion d'événements principalement liés à la représentation de l'Opco, en-dehors de la tenue des instances paritaires. Leur suivi comptable pourrait toutefois être amélioré en identifiant une nomenclature qui leur est propre. En réponse aux observations provisoires de la Cour, l'Opco a reconnu ce manquement et a indiqué souscrire à sa proposition d'améliorer ce suivi comptable.

#### 2.1.2.2.2 Les frais des salariés

Le montant des repas pris en charge au titre des frais de représentation ou de cohésion interne atteint parfois des sommes par couvert qui peuvent être jusqu'à deux ou trois fois supérieures aux montants fixés dans le barème. Ces dépenses représentent un montant d'environ 12 000 € sur l'année 2023. En réponse à cette observation, l'Opco a répondu que le barème « *était indicatif et non bloquant dans l'outil de gestion Cleemy* » et « *que la responsabilité du dépassement incombe au manager* ». La note de service servant de support à l'instruction des notes de frais devra être revue en conséquence afin d'assurer davantage de clarté auprès des salariés, en particulier des managers et permettre la pleine application des barèmes en vigueur.

Il a également été relevé le recours aux notes de frais pour des dépenses qui auraient dû être payées par Akto. Tel est le cas d'achats relatifs aux véhicules de fonction (entretien, paiement de franchise), à l'achat de mobiliers, consommables et petits équipements divers.

L'analyse des notes de frais a permis de constater l'utilisation récurrente de cartes de paiement par un certain nombre de salariés. Les directeurs régionaux ainsi que certains membres du comité de direction disposent d'une telle carte sur demande de la direction générale ou de la direction des ressources humaines à la cellule trésorerie, laquelle se charge de la commande. L'attribution de ces cartes varie d'une année sur l'autre, en fonction des mouvements constatés au sein de l'opérateur, notamment dans les délégations régionales. En-dehors du comité de direction et du comité de direction élargi, d'autres salariés bénéficient de cette mise à disposition pour des considérations « *historiques* » (anciens membres de comités de direction d'anciens Opcas) ou bien pour des « *décisions pratiques et organisationnelles* » par exemple en vue de procéder au paiement direct de prestataires informatiques ou de communication.

Par ailleurs et jusqu'au début de l'année 2024, la directrice générale disposait d'une carte de paiement mise précédemment à disposition dans le cadre de ses précédentes fonctions de directrice générale de l'Opcas FAFTT et dont les dépenses étaient imputées sur le compte bancaire CIC de FAFTT. À la suite du vol de cette carte en mars 2024, elle s'est vue attribuer une nouvelle carte de paiement « Akto ». L'analyse des dépenses effectuées par la directrice générale fait apparaître des dépenses de nature diverse. De même, l'utilisation de cette carte a été constatée pour effectuer le paiement de dépenses personnelles, la salariée ayant pris le soin de préciser « *qu'elle avait oublié sa carte bancaire personnelle* ». Il a été vérifié que les remboursements correspondants avaient été effectués.

Cette pratique ne peut perdurer. Outre une habilitation préalable formelle du conseil d'administration ou de son représentant habilité à cet effet, la mise à disposition de ces cartes doit être strictement limitée à de menues dépenses (montants préfixés), rattachée à un nombre de bénéficiaires clairement identifiés en raison de leurs fonctions (la direction des systèmes d'information ou les services généraux par exemple) et être utilisée auprès de fournisseurs dûment référencés. Elles n'ont pas vocation à se substituer aux ordres de mission pas plus qu'aux règles de la commande publique. La directrice des finances ou le responsable du pôle fonctionnement au sein de la direction ne peuvent prétendre à cette mise à disposition de carte bancaire en raison des droits en écriture dont ils disposent sur les comptes de l'opérateur.

Il en est de même s'agissant du remboursement des trajets domicile-travail de certains salariés. Dans l'échantillon contrôlé, deux salariés ont ainsi bénéficié du remboursement, par notes de frais, des trajets domicile-travail. L'Opcas doit impérativement se mettre en conformité avec les règles générales applicables en matière de participation de l'employeur aux frais de déplacement entre le domicile et le travail. De même, il n'a pas à rembourser les dépenses de taxis permettant à certains membres du comité de direction de rallier le siège de l'opérateur depuis leur domicile, ni les nuits d'hôtels à Paris, siège de l'Opcas, lorsque certains salariés ont fait le choix de résider en région. Ces pratiques témoignent d'un non respect des règles en vigueur en matière de frais professionnels.

S'agissant des frais de déplacements professionnels proprement dits, la procédure d'examen des demandes de remboursement n'est pas correctement structurée. Il appartient à chaque supérieur hiérarchique de valider la demande de remboursement déposée par un salarié (la directrice générale dans le cas des membres du comité de direction). Cette validation vaut

« bon pour paiement » par le service comptable, sans qu'aucune autre personne ne vérifie la conformité au barème en vigueur.

Les informations que le barème exige pour permettre le remboursement sont parfois manquantes. Il a ainsi été relevé l'absence sur plusieurs notes du motif de déplacement professionnel ou de la qualité des personnes invitées à l'occasion de déjeuners, ne permettant pas d'apprécier la justification de certains déplacements récurrents. Des précisions font défaut, s'agissant notamment des lieux de départ et d'arrivée des taxis, alors que le barème les demande explicitement.

La Cour insiste sur la nécessité de bien distinguer les procédures selon la nature de frais professionnels concernés, de veiller à la stricte application du barème en vigueur s'agissant des frais de missions, et de mettre en place une procédure plus structurée, distinguant la validation de la mission de la phase de détermination des sommes éligibles à remboursement.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, le contrôle général, économique et financier a notamment indiqué que l'Opco doit « ... *établir des procédures encadrant [l'utilisation des cartes achat] et s'assurer de leur correcte application en opérant des contrôles réguliers* ». Le contrôleur général a également précisé qu'il s'assurera de leur mise en place. Enfin, la Cour prend acte de l'engagement de l'opérateur à mettre en œuvre sans délai la recommandation ci-dessous.

**Recommandation n° 6.** (Akto) : définir un cadre strict dans la mise à disposition de cartes d'achats conforme aux règles en vigueur et mettre en place une procédure de contrôles internes réguliers des notes de frais en veillant notamment au respect des barèmes en place.

### 2.1.2.3 Un schéma directeur immobilier partiellement mis en œuvre

Dès la création de l'Opco en 2019, un recensement complet des sites dévolus à son activité a été initié. Héritant d'un important patrimoine légué par les précédents Opca, dont certains disposaient d'un réseau de proximité conséquent, la réalisation d'un schéma directeur immobilier a été confiée à un cabinet extérieur pour un montant de 46 380 € TTC. Le diagnostic de l'existant portait des constats suivants :

- 8 sites en Île-de-France et 76 sites dans les autres régions ;
- 22 830 m<sup>2</sup> de surface totale dont 12 275 m<sup>2</sup> en Île-de-France ;
- 4,2 M€ de charges annuelles dont 3,6 M€ d'engagements locatifs annuels ;
- 47 % des effectifs présents en Île-de-France et 19 % de salariés itinérants.

Akto a défini une stratégie en deux temps : regrouper des sites parmi une quarantaine à l'horizon 2022 en constituant des équipes par activités sur un ou deux sites existants par région, puis décliner une triple orientation à l'horizon 2024 via :

- une centralisation lorsque la région présente un portefeuille d'entreprises concentré ;
- une redistribution entre les sites lorsque la région a un portefeuille d'entreprises étendu ;
- une concentration sur un seul site régional lorsque celui-ci concentre des équipes sédentaires qui interviennent pour le compte du réseau.

Treize régions sont ainsi concernées par des regroupements (hors Paris) et 35 sites sont à fermer dont trois en pleine propriété, avec une incidence directe pour plus d'une centaine de salariés. Ces orientations offrent un potentiel d'économies qui a été évalué à 416 000 € par an de loyers ainsi que 16 000 € d'économies potentielles annuelles de reprises d'amortissement.

La finalisation du déploiement de cette première phase est prévue pour 2025, comprenant les sites ultra-marins et le site de la direction régionale Île-de-France. Pour cette dernière, Akto a décidé de recourir aux services d'un cabinet de conseil en vue de l'accompagner dans l'analyse des implantations et la prise en compte des spécificités techniques, notamment en termes d'infrastructures, et de marché propre à cette région. Fin 2024, la mise en œuvre de ce schéma a permis d'abaisser d'environ 15 % les surfaces occupées malgré la hausse significative des effectifs et de réduire le nombre de sites de 37 à 14. Les visites sur site au sein des délégations régionales ont permis de constater la qualité des locaux et des aménagements mis à disposition des salariés. La cartographie des locaux et les fiches d'identification des sites rédigées dans le cadre du schéma directeur immobilier ont permis d'évaluer précisément les surfaces utilisées en lien avec les personnels affectés.

Toutefois, la Cour a pu constater une sous-occupation des espaces lors de ses visites qui incite à une réflexion sur l'adéquation entre les surfaces utiles par agent et les missions qui leurs sont assignées, en particulier pour les salariés dits « nomades ».

Enfin, à l'examen du rapport du commissaire aux comptes sur les conventions réglementées, le CGefi a relevé l'existence d'un bail avec l'association Certidev, organisme certificateur dont le président est actuellement président d'Akto. Le montant des loyers facturés en 2022 et 2023 est de 40 000 € par an. Préalablement à l'assemblée générale du 28 juin 2023, le contrôleur a invité le président et la directrice générale d'Akto à réexaminer cette location à la lumière des dispositions de l'article R. 6332-14 du code du travail qui dispose que les Opco ne peuvent pas posséder de biens autres que ceux nécessaires à leur fonctionnement. Ce bail, renouvelé pour une période de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, fait apparaître un risque de conflit d'intérêt en raison des fonctions occupées par le signataire de l'acte, lequel est à la fois membre du conseil d'administration de l'association Certidev et vice-président puis président d'Akto. La Cour demande à ce qu'il soit mis fin sans délai au bail liant les parties.

## **2.2 Une situation financière saine à court terme mais une dynamique défavorable**

Sur le plan du compte de résultat, la situation financière de l'Opco est caractérisée par un résultat de formation fluctuant mais bénéficiaire, une section « Plan de développement des compétences » structurellement déficitaire jusqu'en 2022 et des dépenses de fonctionnement peu maîtrisées - bien que respectant les plafonds de la convention d'objectifs et de moyens. Sur le plan du bilan, la situation de l'Opco est saine, mais la forte baisse des réserves témoigne d'une dynamique défavorable.

Graphique n° 2 : évolution du compte de résultat de l'Opco Akto



Source : Cour des comptes

Le compte de résultat de l'opérateur se caractérise par des évolutions erratiques d'une année sur l'autre et par un résultat global déficitaire de 2019 à 2022 (- 49 M€ en 2019, - 85 M€ en 2020, - 11 M€ en 2021, - 73 M€ en 2022). L'année 2023 fait figure d'exception, avec un résultat global bénéficiaire de 29 M€. L'activité de formation reste bénéficiaire sur toute la période sous revue. Le résultat de fonctionnement, bien que déficitaire à juste titre du fait de la structure des comptes des Opco, se creuse chaque année.

### 2.2.1 Le cas particulier de l'exercice 2019 : l'année de constitution de l'Opco

L'Opco Akto a commencé son activité le 1<sup>er</sup> avril 2019, conformément à l'arrêté du 29 mars 2019 matérialisant son agrément dans le champ de branches issues de cinq ex-Opca : Opcalia, FAFIH, Intergros, FAFTT et Transports et Services (pour la branche propreté). La constitution d'Akto résulte d'une opération de fusion-absorption qui a pris effet juridiquement au 31 décembre 2019, avec un effet fiscal rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Les Opca ont ainsi transmis à Akto la totalité de leur patrimoine et l'ensemble des droits associés. Ils ont opéré en

qualité de mandataires pour le compte d'Akto du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre 2019. Les comptes 2019 d'Akto résultent donc de la consolidation des comptes des cinq Opca.

D'autre part, Akto a été rejoint par des branches qui relevaient initialement de deux autres Opco : une branche en provenance de l'Opco Uniformation et trois branches en provenance de l'Opco EP. Des protocoles d'accord ont été signés entre Akto et ces deux Opco afin de définir les modalités du transfert des activités et des fonds relevant de ces branches, qui ont conduit à constater dans les comptes des versements de fonds aux Opco Uniformation et EP, ainsi qu'à des constatations d'engagements supplémentaires dans les comptes d'Akto.

Enfin, des branches issues des cinq Opca, initialement rattachées à Akto, ont décidé de rejoindre d'autres Opco. Akto a donc dû signer avec chacun de ces Opco (Afdas, Atlas, Mobilité, Ocapiat, Opco 2i, Opco Santé, Opco Commerce et Proximité) une convention de successeur définissant les modalités de transfert des engagements de financement de formation, ainsi qu'un mandat de gestion afin de traiter de manière temporaire les dossiers dans l'attente des opérations de dévolution.

L'année 2019 a ainsi donné lieu à de multiples et complexes opérations de dévolution, non seulement entre les cinq Opca fusionnés et l'Opco Akto, mais également entre ce dernier et d'autres Opco nouvellement constitués. Les circonstances particulières de cette année de constitution de l'Opco ne permettent pas d'analyser la situation financière d'Akto sur l'exercice 2019. La gestion financière de l'Opco a en réalité démarré à partir de l'exercice 2020.

Cette année est également marquée par d'importantes évolutions introduites par le règlement n° 2019-03 du 5 juillet 2019 de l'Autorité des Normes Comptables (ANC), aussi bien dans les méthodes applicables que dans la présentation des comptes des Opco. L'une des modifications majeures porte sur la création de nouvelles sections financières.

### **Les sections financières : une gestion par dispositif**

L'Opco Akto doit gérer ses fonds au sein de cinq sections comptables distinctes :

- la section « Alternance », consacrée au financement des actions en alternance (contrats de professionnalisation et d'apprentissage, Pro-A) ;
- la section « Plan de développement des compétences (PDC) », au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés ;
- la section « Plan conventionnel », réservée aux contributions versées par les entreprises en application d'un accord de branche ;
- la section « Plan volontaire », consacrée aux contributions versées volontairement par les entreprises pour la formation professionnelle continue ;
- la section « France Compétences », constituée pour isoler les flux financiers entre l'Opco et France Compétences.

## 2.2.2 Un résultat de formation fluctuant mais bénéficiaire sur la période sous revue

### 2.2.2.1 Un résultat de formation porté par le dynamisme de l'alternance

Graphique n° 3 : évolution des produits et charges de formation



Source : Cour des comptes

Akto, comme tous les Opco, a assuré jusqu'en 2021 la collecte des contributions des entreprises. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, cette collecte a été transférée à la caisse nationale de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et aux caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA)<sup>9</sup>. Le produit de la collecte des contributions des entreprises est ensuite reversé à France compétences, qui en assure la

<sup>9</sup> Ordonnance du 23 juin 2021 relative au recouvrement, à l'affectation et au contrôle des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

répartition entre Opcos. Ainsi, pour la dernière fois en 2022, Akto n'a assuré que la collecte du solde des contributions légales relatives à la masse salariale 2021. L'opérateur a reçu en complément une dotation de la part de France compétences. Ce changement du mode de collecte a mécaniquement entraîné une baisse des produits de formation.

Ainsi, ces derniers, en hausse continue entre 2019 et 2021, ont enregistré une nette baisse à partir de 2022 (- 297 M€ de 2021 à 2022, soit - 14 %). Cette première baisse est essentiellement due à la fin de la collecte par les Opcos mais aussi à une baisse des subventions de formation reçues par l'opérateur. L'exercice 2023 enregistre également une diminution des produits de formation (- 180 M€ de 2022 à 2023, soit - 10 %), moins importante toutefois que l'année précédente du fait d'une hausse de 54 % des subventions de formation (86 M€ en 2022 et 133 M€ en 2023) qui compense en partie l'effet négatif de l'arrêt de la collecte.

Les charges de formation sont essentiellement constituées du financement des formations et, jusqu'en 2021, des reversements effectués par l'Opcos à France Compétences sur les collectes des contributions des entreprises. Les produits et charges de formation sont nettement portés par la section « Alternance ».

**Tableau n° 10 : répartition des produits de formation par section**

<i>Sections</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>Alternance</i>	14 %	50 %	43 %	73 %	74 %
<i>Plan de développement des compétences</i>	6 %	4 %	4 %	6 %	6 %
<i>Compte personnel de</i>	7 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>Plan Volontaire</i>	19 %	13 %	17 %	18 %	16 %
<i>Plan Conventionnel</i>	6 %	5 %	5 %	3 %	4 %
<i>France Compétences</i>	27 %	29 %	31 %	1 %	0 %
<i>Congé individuel de</i>	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>Taxe d'apprentissage</i>	22 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<b><i>Total Produits de</i></b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes

**Tableau n° 11 : répartition des charges de formation par sections**

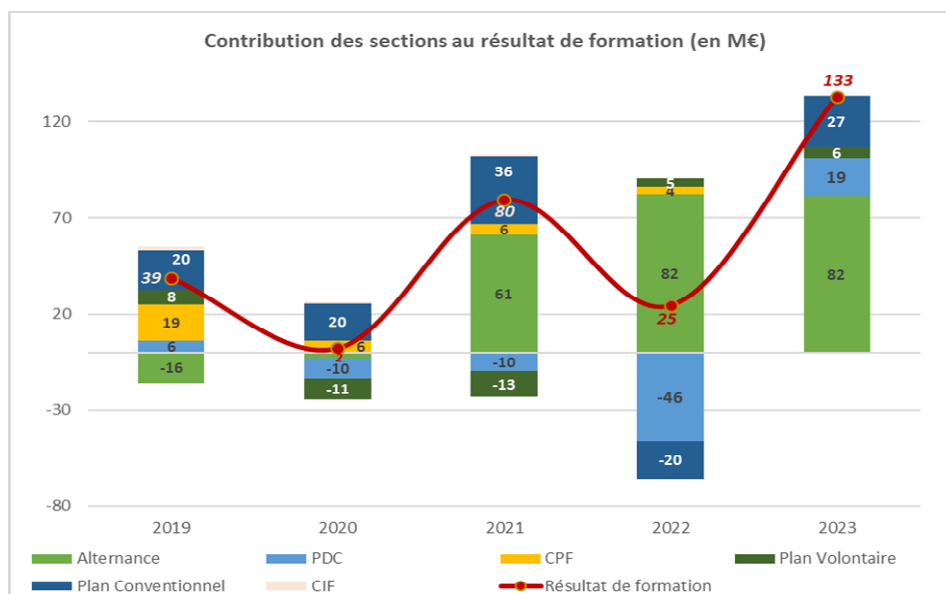
	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>Alternance</i>	15 %	50 %	42 %	69 %	75 %
<i>Plan de développement des compétences</i>	6 %	4 %	5 %	9 %	6 %
<i>Compte personnel de formation</i>	6 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>Plan Volontaire</i>	19 %	14 %	18 %	18 %	17 %
<i>Plan Conventionnel</i>	5 %	4 %	3 %	4 %	3 %
<i>France Compétences</i>	28 %	29 %	32 %	1 %	0 %
<i>Congé individuel de formation</i>	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<i>Taxe d'apprentissage</i>	22 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<b><i>Charges de formation</i></b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : Cour des comptes



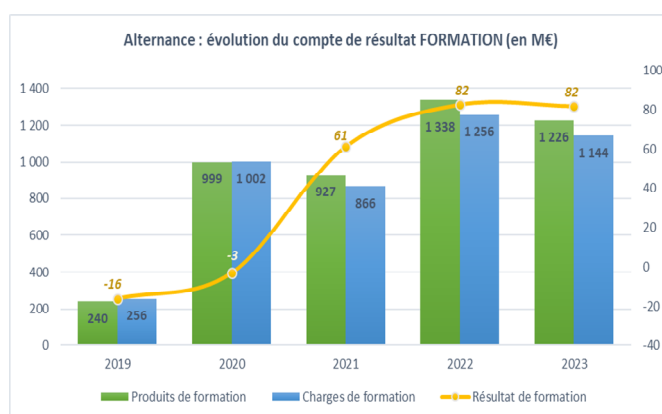
L'analyse de la contribution des sections au résultat de formation fait davantage apparaître le poids de l'alternance dans l'activité de l'Opco, surtout à partir de l'année 2021.

**Graphique n° 4 : résultat de formation par sections**



Source : Cour des comptes

**Graphique n° 5 : produits et charges de formation de la section « Alternance »**



Source : Cour des comptes

L'année 2020 est marquée par une montée en puissance de l'alternance, impulsée par les aides à l'embauche de l'État. Cette année est également marquée par la reprise par les Opco du financement des contrats d'apprentissage précédemment enregistrés par les chambres consulaires, qui a entraîné une hausse mécanique des engagements sur ce dispositif. Akto a ainsi repris 51 881 contrats pour un montant total de 421,5 M€. La section « Alternance » a enregistré pour l'année 2020 un résultat de formation légèrement déficitaire de – M€ (999 M€ de produits et 1 002 M€ de charges). En 2021, si les produits et dépenses d'alternance ont marqué un recul, celui-ci n'est dû qu'à l'apurement du stock de contrats d'apprentissage repris des chambres consulaires l'année précédente. La dynamique de progression est demeurée en réalité forte en 2021 sur cette section, qui a enregistré sur cet exercice un résultat de formation

excédentaire de 61 M€ (927 M€ de produits et 866 M€ de charges). Le nombre d'alternants est resté en forte progression en 2022. Le résultat de formation, en hausse sur 2022, s'est élevé à + 82 M€ (1 338 M€ de produits et 1 256 M€ de charges). L'année 2023 a enregistré un recul de l'activité, qui s'est traduit notamment par une baisse des ressources provenant de France Compétences. Mais les dépenses engagées ayant diminué proportionnellement à cette baisse des produits, le résultat de la section « Alternance » en 2023 s'est maintenu au même niveau qu'en 2022 (+ 82 M€ : 1 226 M€ de produits et 1 144 M€ de charges).

Le dynamisme de l'alternance est couvert par des ressources nouvelles de France compétences, si bien que la situation financière de l'Opco ne pâtit pas de ces évolutions. En effet, outre la collecte légale (perçue directement par l'opérateur jusqu'en 2021 et par le biais de France compétences en 2022), France compétences verse à Akto une dotation pour couvrir son besoin de financement et solvabiliser la section, appelée péréquation (voir encadré), qui s'est élevée à 565 M€ en 2020, 380 M€ en 2021, 771 M€ en 2022 et 670 M€ en 2023.

#### **La péréquation interbranche**

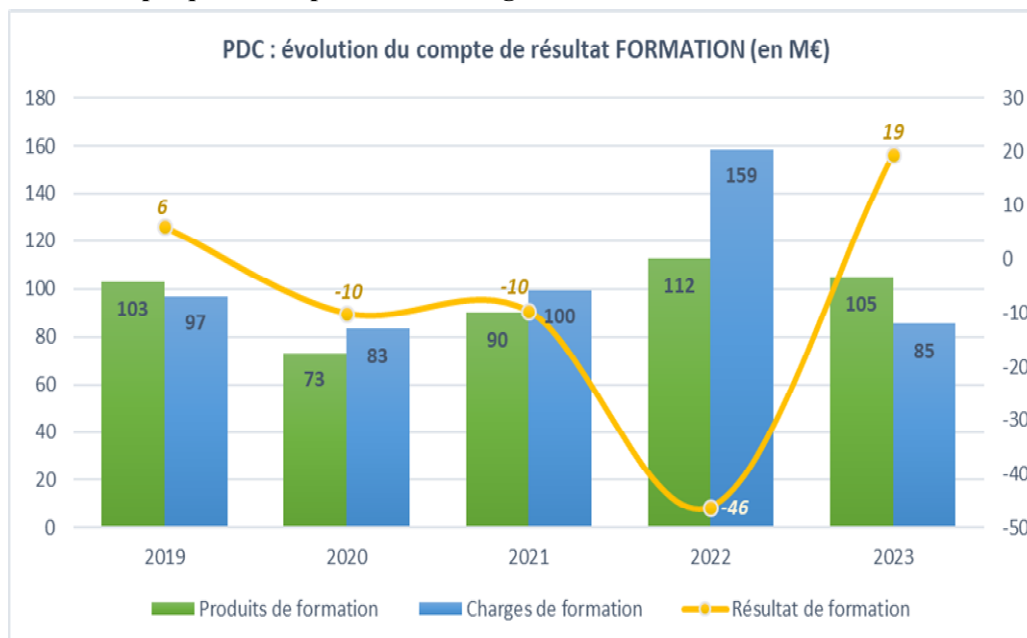
Les Opco comptabilisent en charges l'intégralité du coût prévisionnel d'un contrat en alternance pour toute sa durée. Au moment de l'établissement des comptes annuels, si la section alternance des comptes de l'Opco est déficitaire, une dotation complémentaire lui est accordée par France compétences pour l'équilibrer. En pratique, l'Opco reçoit des versements de trésorerie de France compétences, en fonction des besoins de financement avérés de la section alternance. Des enveloppes prévisionnelles de fonds de péréquation sont notifiées par France compétences et ajustées sur la base des données réelles transmises par l'Opco (mensuellement). Ce dispositif s'appelle la péréquation interbranches (art. R. 6123-31 du code du travail). Il n'est pas plafonné *ex ante*, tout contrat devant être financé.

Cependant, la section « Alternance », bien qu'affichant un résultat de formation positif et en hausse (+ 2 M€ en 2021, + 61 M€ en 2021, + 82 M€ en 2022 et + 82 M€ en 2023), pâtit des difficultés organisationnelles de l'opérateur principalement liées à l'absence de système d'information unique occasionnant des retards récurrents d'enregistrement des contrats et ayant conduit les comptes 2022 à faire l'objet d'une réserve du commissaire aux comptes (voir 3.1.1).

Afin d'améliorer la gestion des contrats d'apprentissage, Akto s'est doté d'un plan d'actions correctif reposant sur trois axes principaux : une meilleure diffusion de l'information auprès des partenaires, l'automatisation des engagements (mise en place d'un moteur de règles) et un renfort externe ponctuel. Les travaux de clôture de l'exercice 2024 devraient permettre d'en mesurer les premiers effets.

### 2.2.2.2 Une section « Plan de développement des compétences » structurellement déficitaire jusqu'en 2022

Graphique n° 6 : produits et charges de formation de la section « PDC »



Source : Cour des comptes

De 2020 à 2022, la section « Plan de développement des compétences (PDC) » a affiché des dépenses de formation systématiquement supérieures aux ressources, se traduisant par un résultat de formation structurellement déficitaire (- 10 M€ en 2020, - 10 M€ en 2021 et - 46M€ en 2022). La situation s'est inversée en 2023.

Les comptes de la section « PDC » sont affectés par le changement des règles d'attribution des ressources en faveur des plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés à compter de 2020, en application des dispositions prévues par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette section est ainsi confrontée à plusieurs difficultés.

D'une part, ce mode de calcul est défavorable à Akto. Le critère retenu par France compétences pour la répartition de la dotation PDC entre les différents Opco correspond pour 10 % de l'enveloppe au nombre d'entreprises de moins de 50 salariés rattachées à l'Opco (soit 98 % des 330 000 entreprises pour Akto) et pour les 90 % restant au nombre de salariés couverts en équivalent temps plein (ETP). Or, dans le champ d'intervention d'Akto, un certain nombre de branches disposent d'un nombre conséquent de salariés à temps partiel. Le calcul en ETP est contesté par ces branches car selon elles, ce n'est pas parce qu'un salarié est à temps partiel que son besoin de formation est réduit d'autant. La prise en compte en ETP vient minorer les ressources octroyées à des branches ayant des salariés à temps partiel et donc limiter leur possibilité de départ en formation.

D'autre part, France compétences n'établit la dotation définitive de l'Opco d'une année donnée qu'au printemps de l'année suivante, une fois le solde de contribution des entreprises

connu. Ce dispositif est source d'imprévisibilité car l'opérateur n'en connaît le montant définitif qu'en avril ou mai de l'année suivante, alors que la gestion budgétaire de l'année est achevée, avec des écarts qui peuvent donc être significatifs.

Afin de dépasser ces contraintes, le conseil d'administration a défini ses propres critères en partant des besoins exprimés par les branches, des engagements passés et, selon les branches, soit du nombre de salariés des entreprises de moins de cinquante salariés, soit des ETP. L'opérateur souligne néanmoins que les besoins remontés par les branches demeurent supérieurs au budget alloué.

En 2022, les comptes de la section PDC ont également été affectés par la règle de reversement des excédents, qui avait été suspendue pour les exercices 2020 et 2021. Ce mécanisme s'applique pour les comptes 2022 conformément aux dispositions des articles R. 6332-27 à R. 6332-29 du code du travail. Ces articles précisent que les disponibilités dont un opérateur de compétences peut disposer au 31 décembre d'une année donnée au titre des actions de l'alternance ou du PDC, ne peuvent excéder le tiers des charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos, à l'exception des dotations aux amortissements et aux provisions qui ne rentrent pas dans ce calcul. Les disponibilités excédant les montants dont un opérateur de compétences peut disposer sont versées à France compétences avant le 30 avril suivant la clôture de l'exercice. Au 31 décembre 2022, le montant des excédents financiers reversés à France compétences au titre du PDC s'élevait à 53 M€.

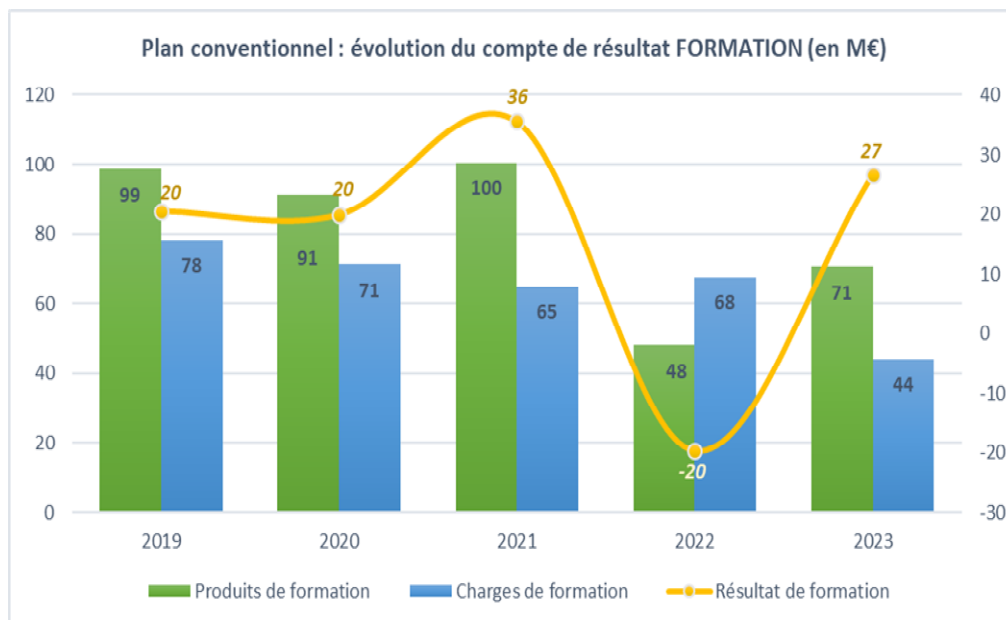
L'année 2023 présente une configuration différente des autres années. D'abord, alors que les produits de formation étaient en hausse continue de 2020 à 2022 (73 M€ en 2020, 90 M€ en 2021, 112 M€ en 2022), ceux-ci marquent un recul en 2023 (105 M€, soit une baisse de 7 % par rapport à 2022). Cette baisse est essentiellement due à l'effet de l'arrêt de la collecte directe par l'Opco de la contribution des entreprises (- 11M€), compensée partiellement par une légère hausse de la dotation versée par France Compétences (+ 3 M€). Cependant, alors que les produits de formation ne baissent que de 7 %, les charges quant à elles chutent de 46 %, passant de 159 M€ en 2022 à 85 M€ en 2023 (soit un écart de 73 M€). Cette baisse des charges s'explique, pour 53 M€, par le fait qu'au 31 décembre 2023, Akto ne présente pas d'excédent de trésorerie à reverser à France Compétences, contrairement à l'année précédente. Mais le reste de cet écart, soit 20 M€, correspond à une baisse des charges au titre du financement des formations. En réalité, si les produits de formation baissent de 7 % (112 M€ en 2022 contre 105 M€ en 2023), les dépenses strictement liées au financement des formations baissent, elles, de 19 % (105 M€ en 2022 contre 85 M€ en 2023). Le résultat de formation bénéficiaire de 19 M€ de la section « PDC » enregistré en 2023 s'explique donc, outre l'absence d'un reversement d'excédent à France Compétences, par le fait que l'Opco a moins financé des formations au titre du PDC, proportionnellement aux ressources dont il a disposé pendant l'année.

### 2.2.2.3 Une section « Plan conventionnel » globalement bénéficiaire sur la période

Les produits de formation de la section « Plan conventionnel » sont constitués des versements effectués par des entreprises, en complément des contributions légales et conformément à un accord de branche, pour le financement de la formation professionnelle continue. Sur les 27 branches professionnelles que compte Akto, sept ont signé avec l'opérateur un accord de branche validant la création d'une contribution conventionnelle (prévention

sécurité – portage salarial – enseignement privé – enseignement privé indépendant – travail temporaire – propreté – organismes de formation).

**Graphique n° 7 : produits et charges de formation de la section « Plan conventionnel »**



Source : Cour des comptes

La section a affiché un résultat de formation excédentaire jusqu'en 2021, avec des ressources nettement supérieures aux engagements de dépenses au titre du financement des formations.

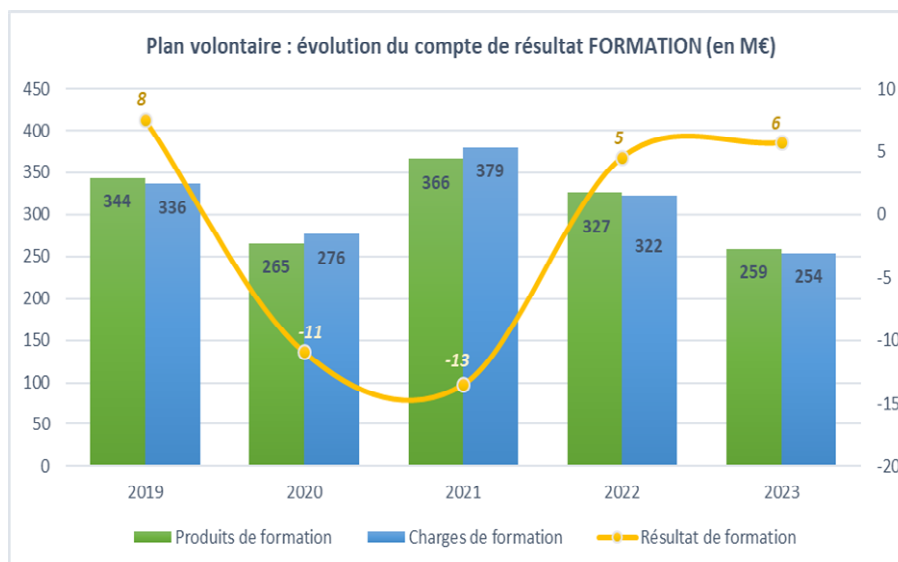
Les produits de formation de la section ont chuté de manière drastique en 2022 (- 52 % entre 2021 et 2022), alors même que les charges se maintenaient au même niveau. Le résultat de formation s'est ainsi établi à -20 M€ en 2022. Cette chute des produits en 2022 s'explique essentiellement par un transfert de la collecte conventionnelle de la branche du travail temporaire au Fonds professionnel pour l'emploi dans le travail temporaire (FPETT), à la suite du transfert de la collecte à l'Urssaf.

En 2023, alors que les produits de formation repartaient à la hausse (+ 47 % par rapport à 2022), les charges enregistraient une baisse de 35 %. On constate ainsi que le résultat bénéficiaire de l'année 2023 s'explique par des financements de formations en très nette baisse, alors que les ressources dont disposait l'Opco sur l'année étaient en très forte augmentation.

L'Opco ne dispose d'aucun outil de suivi en comptabilité des flux propres à chaque branche, ce qui rend de fait impossible d'en extraire une quelconque analyse.

#### 2.2.2.4 Une section « Plan volontaire » en trompe l'œil

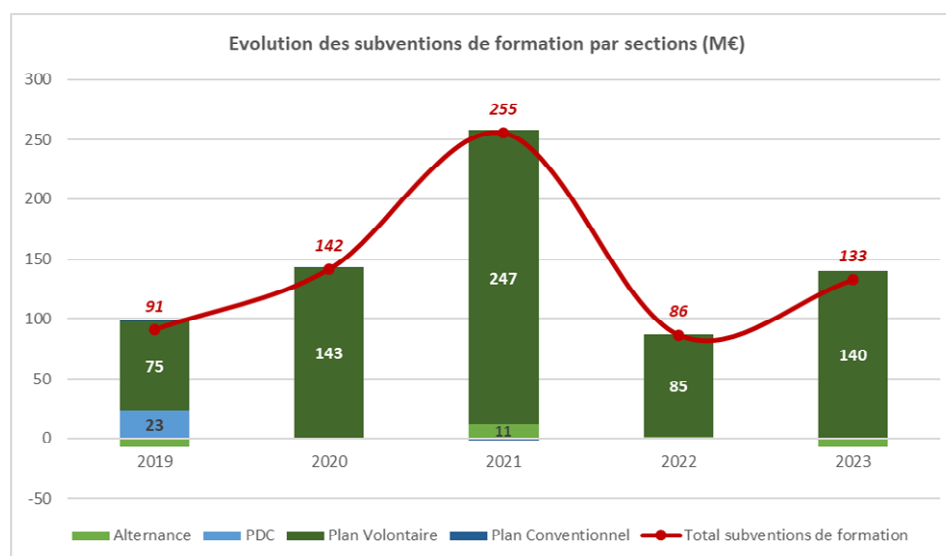
**Graphique n° 8 : produits et charges de formation de la section « Plan volontaire »**



Source : Cour des comptes

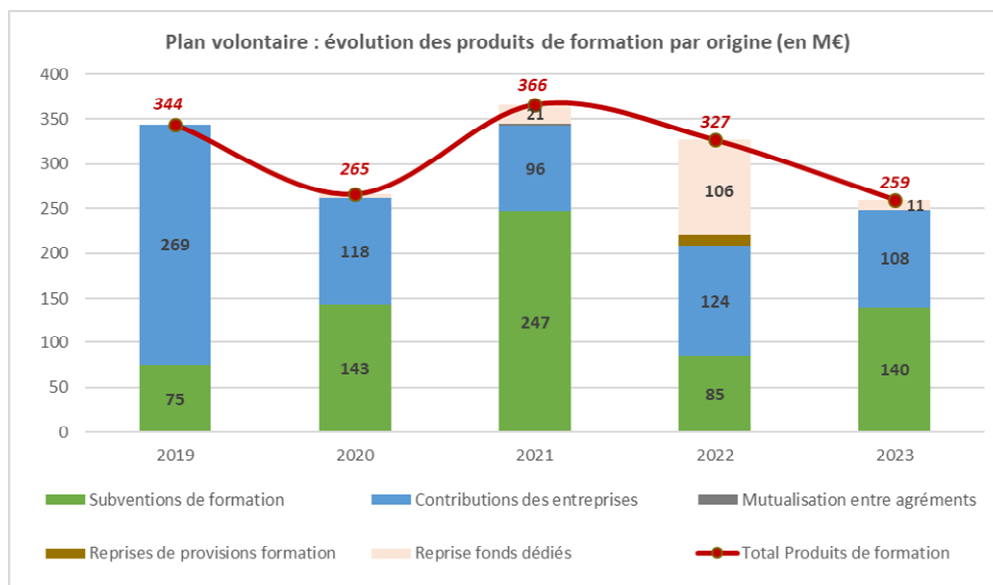
La section « Plan volontaire » reçoit les contributions versées sur une base volontaire par les entreprises, ayant pour objet le développement de la formation professionnelle continue. Les produits de cette section sont également constitués de subventions de formation, versées principalement par l'État, les régions et l'Union européenne (via le Fonds social européen). C'est d'ailleurs dans la section « Plan volontaire » qu'est comptabilisé l'essentiel des subventions de formation reçues par l'Opco Akto, comme le montre le graphique ci-dessous.

**Graphique n° 9 : subventions de formation reçues par l'Opco Akto (M€)**



Source : Cour des comptes

**Graphique n° 10 : répartition des produits de formation de la section « Plan volontaire »**



Source : Cour des comptes

Sur les exercices 2020 et 2021, les subventions de formation ont été nettement supérieures aux contributions des entreprises. Elles représentaient 54 % du total des produits de formation en 2020 et 67 % en 2021. En 2022, le montant des subventions reçues sur l'année a affiché un net recul (85 M€ vs 247 M€). Mais en réalité, se sont ajoutés à ce montant 106 M€ de reprise de fonds dédiés correspondant à des subventions non consommées au 31 décembre 2021. Les fonds relatifs aux subventions sont donc restés nettement supérieurs aux contributions des entreprises en 2022 (59 %). En 2023, la situation est restée la même, avec des subventions représentant 54 % du total des produits de formation.

L'analyse de la décomposition des produits de formation de la section « Plan volontaire » permet d'en tirer deux enseignements. D'une part, les contributions volontaires des entreprises n'évoluent pas de manière significative sur la période sous revue (118 M€ en 2020, 96 M€ en 2021, 124 M€ en 2022 et 108 M€ en 2023). Cela pose la question de la capacité de l'Opco à capter des financements de la part des entreprises en dehors de la collecte légale, et à développer ce type de ressources. D'autre part, la section reste très dépendante des subventions de formation versées par l'État, les régions et l'Union européenne pour le financement de la formation continue. Sur la période de contrôle, le Fonds national de l'emploi (FNE-formation) a particulièrement impacté les ressources de la section.

En avril 2021, Akto a signé avec la ministre chargée du travail une convention nationale FNE-Formation. Cette convention, se substituant aux conventions régionales négociées l'année précédente avec chaque Direccte<sup>10</sup>, permet le financement de parcours de formation des salariés dont les entreprises sont placées en activité partielle ou sont en difficulté. Akto s'est ainsi vu attribuer 75 M€ de crédits par l'État (88 M€ en 2020). Un avenant, signé fin 2021, a permis

<sup>10</sup> Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

d'ouvrir une enveloppe supplémentaire de 100 M€ ainsi qu'une dotation spécifique de 11 M€ au bénéfice de la Pro A (reconversion ou promotion par l'alternance). Un second avenant, signé en 2022, est venu abonder les crédits de 25 M€ supplémentaires.

Le dispositif, reconduit sur 2023, a été recentré autour de quatre thèmes : la transition écologique/énergétique, la transition numérique, la transition/souveraineté alimentaire et les grands événements culturels et sportifs. Akto a obtenu 49 M€ (110 M€ demandés).

**Tableau n° 12 : FNE-formation – montants alloués et réalisations (en M€)**

	Montant conventionné	Montant des engagements au 31/12/23
<i>FNE 2021-2022</i>	200	146
<i>FNE 2023</i>	49	15
<b>Total</b>	<b>249</b>	<b>161</b>

Source : Akto, direction financière

Sur la période 2021-2023, l'OpcO Akto a ainsi obtenu 249 M€ de subventions de formation comptabilisées dans la section « Plan volontaire » (en supplément des 88 M€ issus des conventions régionales signées en 2020), pour le soutien aux entreprises dans le cadre du plan de relance. Au 31 mai 2024, l'opérateur a engagé 74,7 % des ressources conventionnées.

La gestion du FNE-formation fait ressortir les difficultés d'organisation de l'opérateur. À titre d'illustration, a été réceptionné fin 2021 un stock de dossiers (pour un montant de 251 M€) dépassant très largement les ressources octroyées par l'État au titre de ce dispositif. L'absence d'un système d'information unique explique en partie cette situation. La coexistence de cinq systèmes d'information a en effet rendu plus complexe la remontée rapide et consolidée des informations sur les demandes reçues et les systèmes d'information ne permettaient pas d'isoler les dossiers FNE. Cette incapacité à estimer finement le niveau de sollicitation du dispositif ou de dépassement s'explique aussi par l'impossibilité de faire la distinction entre les demandes au titre du FNE et les demandes au titre du PDC -50 parmi les stocks non traités. Enfin, cet emballement est lié à des facteurs exogènes à l'opérateur, dont notamment l'élargissement des entreprises éligibles et la baisse des ressources, en parallèle, sur le PDC -50.

L'opérateur explique, que pendant cette période, la DGEFP n'a apporté aucune réponse circonstanciée à la sollicitation du conseil d'administration d'Akto proposant de réguler les conditions tarifaires et la nature des demandes déposées par les entreprises. Il précise également que le cadre juridique autorise les Opco à gérer les contributions conventionnelles et volontaires mais qu'il n'y a pas d'obligation légale ou réglementaire à déployer une stratégie de développement dédiée. Pour ce qui le concerne, il indique que « ... le développement des versements volontaires soutenu par les équipes de conseil vise à favoriser le départ en formation des salariés pour répondre aux enjeux de maintien de leur emploi et à l'évolution de leurs compétences et qualifications, ce qui appelle les entreprises à opérer des versements volontaires ... ».

Face à ces difficultés organisationnelles et suivant les recommandations du contrôle général économique et financier (CGefi), le conseil d'administration a fixé début 2022 des critères de priorisation et de prise en charge des demandes formulées par les entreprises. Un



audit externe, restitué en septembre 2022, visait quant à lui à expliquer les raisons ayant conduit au contexte de déséquilibre entre les volumes de dossiers reçus et les fonds mis à disposition.

Les principales limites constatées sont un conventionnement déployé avec trop peu de visibilité, un manque de remontées d'informations pour adapter la stratégie en temps réel, une asynchronie entre la montée en puissance du FNE et la capacité de traitement et de suivi des dossiers. Au regard de ces constats, un plan d'action a été mis en œuvre<sup>11</sup>.

### **2.2.3 Des dépenses de fonctionnement peu maîtrisées bien que respectant les plafonds de la convention d'objectifs et de moyens**

S'agissant des moyens affectés aux activités de l'opérateur, les conventions d'objectifs et de moyens (COM) fixent des plafonds sous forme de taux qui rapportent les frais (dépenses encourues par l'OpcO) au numérateur, à l'ensemble des fonds gérés par l'opérateur au dénominateur. Ainsi, l'article 5 de la convention 2020-2022 fixe un montant prévisionnel de fonds gérés pour chaque année. La convention indique également une trajectoire de dépenses en volume. Les plafonds reposent donc sur des hypothèses de dépenses de fonctionnement et de volumes d'engagements futurs de l'OpcO. La COM 2023-2025, qui a été signée le 31 octobre 2023 avec une prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2023, fixe de la même manière des plafonds de dépenses pour chaque année jusqu'au 31 décembre 2025.

Les dépenses de fonctionnement font l'objet d'un double suivi. En dehors de leur présentation comptable, elles font l'objet d'une répartition selon une nomenclature de frais de gestion d'une part, et de frais d'information et de mission d'autre part. Cette nomenclature est précisée à l'article R. 6332-17 du code du travail. Financées sur fonds gérés (fonds destinés, respectivement, au plan de développement des compétences, à l'alternance, ainsi que les fonds issus des versements conventionnels et des versements volontaires), les dépenses ne peuvent excéder un plafond déterminé dans la convention d'objectifs et de moyens. La convention a par ailleurs défini une trajectoire de diminution des frais de gestion, au profit des missions de conseil dont les moyens sont globalement conservés sur la période.

#### **2.2.3.1 Un respect des plafonnements définis dans la convention d'objectifs et de moyens**

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dépenses de fonctionnement selon leur présentation par type de frais (gestion et mission), sur la base des travaux de comptabilité analytique effectués par la direction financière de l'opérateur. Une présentation des choix méthodologiques opérés figure en annexe n° 3.

---

<sup>11</sup> Spécialiser les équipes d'instruction par dispositif ; réaliser des portraits statistiques Emploi-Formation permettant de contextualiser et de mieux dimensionner les besoins des branches ; élaborer des feuilles de route formalisant les enjeux et les cibles prioritaires des branches ; constituer une équipe dédiée au contrôle de gestion des projets cofinancés au sein de la direction financière ; créer d'un outil de valorisation des stocks.

Tableau n° 13 : tableau de suivi de la COM par type de frais

(En M€)	2020	2021	2022	2023
<b>Frais plafonds négociés</b>	<b>104,3</b>	<b>103,9</b>	<b>102,3</b>	<b>120,2</b>
<i>Frais de gestion</i>	45,8	44,7	41,9	46,6
<i>Frais de mission</i>	58,5	59,1	60,4	73,6
<b>Taux de frais négociés</b>	<b>9,71 %</b>	<b>9,68 %</b>	<b>8,40 %</b>	<b>7,06 %</b>
<b>Frais réalisés</b>	<b>84,7</b>	<b>89,8</b>	<b>98,6</b>	<b>107,1</b>
<i>Frais de gestion</i>	38,9	41,2	38,5	40,0
<i>Frais de mission</i>	45,8	48,6	60,1	67,1
<b>Taux de frais réalisés</b>	<b>6,64 %</b>	<b>7,47 %</b>	<b>6,13 %</b>	<b>7,05 %</b>

Source : Cour des comptes, sur la base des rapports de gestion et des travaux de la direction financière d'Akto

Akto a, de fait, atteint les objectifs assignés par la convention. Cependant, bien que respectant les taux négociés, les frais réalisés enregistrent une forte progression sur la période : 84,7 M€ en 2020, 89,8 M€ en 2021, 98,6 M€ en 2022 et 107,1 M€ en 2023, soit une augmentation de 26 % en trois ans.

### 2.2.3.2 Des dépenses de fonctionnement en hausse

Le suivi de la convention, cette fois selon la présentation comptable des dépenses de fonctionnement, permet de mieux appréhender leur évolution sur la période sous revue. Malgré une forte hausse des dépenses de fonctionnement, les plafonds de la convention d'objectifs et de moyens restent très confortables, ce qui n'incite pas l'opérateur à l'économie.

Tableau n° 14 : tableau de suivi de la COM selon la présentation comptable des dépenses

(En M€)	2020	2021	2022	2023
<b>Fonds gérés</b>	<b>1 276</b>	<b>1 202,6</b>	<b>1 610,2</b>	<b>1 518,8</b>
<i>Achats et services extérieurs</i>	34,5	40,4	43,1	43,9
<i>Impôts, taxes et versements assimilés</i>	1,4	1,6	1,6	2,6
<i>Charges de personnel</i>	56,9	61,5	71,2	75,4
<i>Dotations aux amortissements et provisions</i>	13,3	23,7	16,4	10,0
<i>Autres charges diverses</i>				8,5
<i>Produits de fonctionnement</i>	-21,5	-37,4	-33,7	-33,3
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>84,7</b>	<b>89,8</b>	<b>98,6</b>	<b>107,1</b>
<b>Taux réel</b>	<b>6,64 %</b>	<b>7,47 %</b>	<b>6,13 %</b>	<b>7,05 %</b>
<b>Plafonnement COM</b>	<b>9,71 %</b>	<b>9,68 %</b>	<b>8,40 %</b>	<b>7,06 %</b>

Source : Cour des comptes, sur la base des rapports CAC 2020-2023

Ce tableau fait apparaître la très nette augmentation des achats et services extérieurs d'une part, et des dépenses de personnel d'autre part. Ces dernières ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans les développements précédents relatifs à la gestion des ressources humaines (cf. 2.2.1.4). Les dépenses globales de personnel ont augmenté de près de 33 % sur la période 2020-2023 selon le tableau de suivi de la convention d'objectifs et de moyens.

Les achats et charges externes progressent de 27 % entre 2020 et 2023 (34,5 M€ en 2020 ; 40,4 M€ en 2021 ; 43,1 M€ en 2022 ; 43,9 M€ en 2023). Certains postes de dépenses attirent particulièrement l'attention.

Les dépenses de sous-traitance (4,7 M€ en 2020 ; 2,9 M€ en 2021 ; 1,5 M€ en 2022 ; 1,5 M€ en 2023), analysées conjointement avec les dépenses d'intérim (1,9 M€ en 2020 ; 4 M€ en 2021 ; 1,9 M€ en 2022 ; 0,7 M€ en 2023), représentent des montants non négligeables (6,7 M€ en 2020 ; 6,9 M€ en 2021 ; 3,4 M€ en 2022 ; 2,2 M€ en 2023) qui s'ajoutent à des charges de personnel également en hausse sur la période. Cela renforce le constat d'une difficulté de l'Opco à encadrer et piloter ses dépenses globales de personnel.

Les dépenses d'entretien, réparation et maintenance sont en hausse de 47 % sur la période 2020-2023 (6,3 M€ en 2020 ; 7,3 M€ en 2021 ; 9 M€ en 2022 ; 9,3 M€ en 2023). L'analyse du détail de ces dépenses montre que l'essentiel de cette forte augmentation repose sur les coûts informatiques. Il s'agit principalement, selon l'explication donnée par la direction financière, « *de coûts supplémentaires pour la maintenance des outils Salesforce, de l'entrepôt de données et la maintenance sur la refonte de l'infrastructure* ».

Les honoraires, particulièrement élevés sur la période (4,3 M€ en 2020 ; 3,9 M€ en 2021 ; 3,7 M€ en 2022 ; 2,3 M€), mettent en évidence un recours massif de l'opérateur à des prestataires et son incapacité à capitaliser sur les compétences détenues en interne pour assurer son activité (cf. *supra*, §.1.2.2.2). Ce constat de la Cour a également été relevé à plusieurs reprises par les représentants syndicaux rencontrés. Au-delà de ces dépenses clairement comptabilisées en honoraires, apparaissent dans les comptes des « charges liées aux diagnostics » qui correspondent, selon la réponse donnée par la direction financière, à « *des prestations externes réalisées dans le cadre de la Prestation Conseil en Ressources Humaines (PCRH), dispositif national d'accompagnement des entreprises de moins de 250 salariés régis par instruction de la DGEFP et qui définit huit grands domaines d'appui de cabinets conseil* ». Ces dépenses (2,1 M€ en 2020 ; 5,2 M€ en 2021 ; 5,2 M€ en 2022 ; 6,9 M€ en 2023) viennent donc s'ajouter à des coûts de recours aux prestataires déjà particulièrement élevés.

Les dépenses liées à l'évènementiel (frais de colloque et séminaire, relations presse et communication), relativement stables entre 2020 et 2021, connaissent une forte progression à partir de 2022 : 2 M€ en 2021 contre 3,8 M€ en 2022 et 3,5 M€ en 2023 soit une hausse de 78 % en deux ans. En 2022, cette augmentation provenait du coût de la convention du personnel organisée en 2022 (0,9 M€) - évoquée dans les développements sur la gestion des ressources humaines - et d'une hausse des « *charges en lien avec la promotion des métiers* », selon une réponse évasive de la direction financière (0,8 M€). Concernant l'exercice 2023, les raisons précises d'un niveau toujours aussi élevé de ce type de dépenses n'ont pu être déterminées, en raison de la communication trop tardive des comptes annuels 2023.

Enfin, les frais de déplacement et de réception connaissent également une très forte hausse en 2022 et en 2023 : 0,9 M€ en 2020 ; 0,9 M€ en 2021 ; 2,3 M€ en 2022 ; 2,7 M€ en 2023. La direction financière justifie cette situation par le fait que les années 2020 et 2021, marquées par le contexte pandémique, ne sont pas des années de référence. Cette explication, clairement insuffisante au vu des sommes en jeu, reflète l'incapacité de l'Opco à maîtriser ses dépenses de fonctionnement.

La Cour, dans son rapport public thématique de juillet 2023 portant sur le bilan de la réforme de la formation professionnelle, recommandait « *d'encadrer les frais de gestion des opérateurs de compétences dans les conventions d'objectifs et de moyens pour la période 2023-2025 sur la base d'objectifs négociés plus exigeants sur les moyens de fonctionnement*,

*l'exercice des missions et la maîtrise des risques* ». Les taux et montants plafonds fixés à travers la COM 2023-2025 pour Akto n'apparaissent pas de nature à permettre cette meilleure maîtrise au regard des constats dressés précédemment.

## 2.2.4 Une situation bilancielle saine malgré une forte baisse des réserves

### 2.2.4.1 Un bilan confortable sur toute la période sous revue

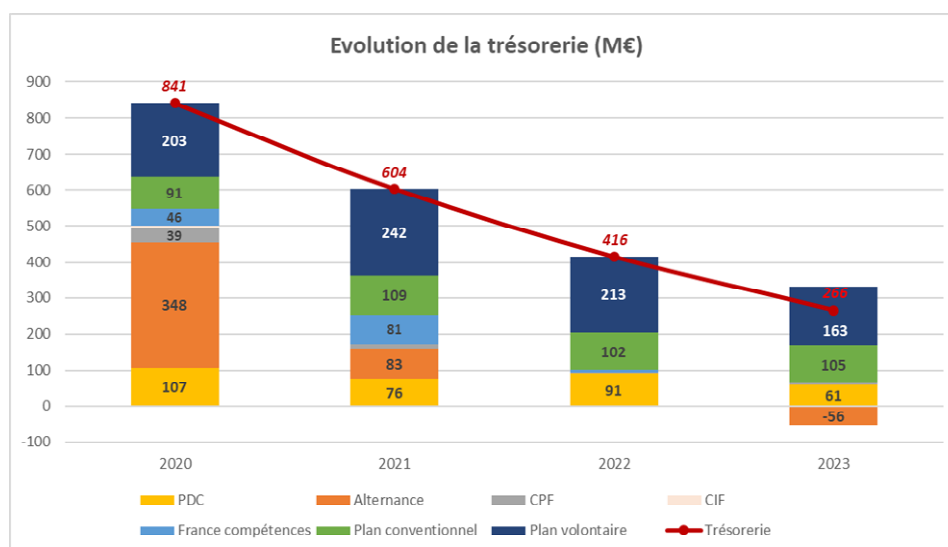
Le bilan de l'opérateur Akto de 2019 à 2023 est présenté en annexe n° 4.

De 2021 à 2023, le niveau des immobilisations incorporelles (respectivement 4,7 M€, 10,6 M€ et 9,3 M€) était essentiellement porté par l'acquisition de logiciels dans le cadre de la refonte de l'infrastructure informatique.

Le fort accroissement des créances France compétences à partir de 2022 est lié à la péréquation qui permet, sous certaines conditions, de bénéficier de financements complémentaires pour l'alternance.

La trésorerie, très importante en 2020 (841 M€), baisse de manière continue à partir de 2021 (604 M€ en 2021, 416 M€ en 2022 et 266 M€ en 2023).

**Graphique n° 11 : évolution de la trésorerie d'Akto**



Source : Cour des comptes, sur la base des rapports CAC

La forte progression des engagements de financement de formation (EFF), notamment en 2022, est liée au niveau d'activité sur l'alternance et aux stocks de dossiers d'apprentissage

reçus et non engagés en fin d'année. Mais ces engagements sont couverts en termes de risques par France compétences et le mécanisme de péréquation<sup>12</sup>.

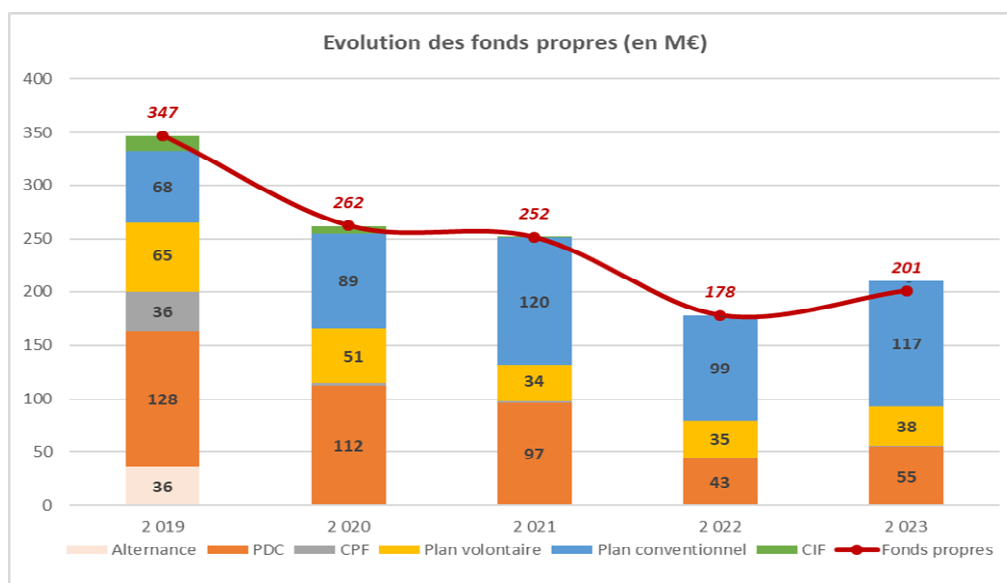
Hormis les quelques évolutions négatives constatées dans le bilan, l'Opco Akto présente une situation bilancielle saine sur la période sous revue.

#### 2.2.4.2 Mais un épuisement des réserves au fil des années

En 2022, l'opérateur avait perdu près de 50 % de ses fonds propres en l'espace de quatre ans, passant de 347 M€ en 2019 à 178 M€ en 2022. La tendance s'inverse en 2023, avec des fonds propres qui repartent à la hausse (201 M€ en 2023), notamment grâce à l'amélioration du résultat de formation enregistré sur la section « PDC » (+ 19 M€ en 2023 contre - 46 M€ en 2022) et sur la section « Plan conventionnel » (+ 27 M€ en 2023 contre - 20 M€ en 2022).

Le graphique ci-dessous montre l'évolution de ces fonds propres par dispositif.

**Graphique n° 12 : évolution des fonds propres d'Akto**



Source : Cour des comptes, à partir des rapports CAC.

De par leurs modalités de financement, les sections dites légales (alternance et PDC) conduisent nécessairement à une attrition des fonds propres dans le temps en raison de la péréquation instaurée pour la première, et du mécanisme de reversement pour la seconde. Concernant la section « PDC », le déficit constaté chaque année a conduit à la mobilisation d'une partie des réserves pour le financement des actions de formation. En 2022, le reversement à France Compétences de 53 M€ au titre des excédents de trésorerie constatés sur le PDC a eu

<sup>12</sup> « Les engagements de financement de formation (EFF) relatifs à des actions de formation sont comptabilisés en charges lors de la décision de financement de ces actions. Le montant de l'engagement tient compte des annulations probables des actions de formation. Les engagements nets des annulations probables non décaissés à la clôture sont inscrits en charges à payer sur engagements de financement de formation » (rapport CAC 2022).

un impact d'autant plus important sur la consommation des réserves de la section. Ce tarissement des réserves sur les sections « Alternance » et « PDC » semble donc s'inscrire dans la logique du modèle économique des Opco, qui sont incités à consommer les ressources mises à leur disposition pour financer un maximum de formation.

En revanche, les sections « Plan volontaire » et « Plan conventionnel » devraient faire l'objet d'une surveillance renforcée, les ressources de ces sections étant fortement dépendantes de la capacité de l'Opco à mobiliser des contributions supplémentaires des entreprises, soit dans le cadre d'accords de branche, soit sur une base volontaire.

Les fonds propres de la section « Plan conventionnel », après une importante hausse en 2021, ont marqué un recul en 2022 (99 M€ contre 120 M€ l'année précédente), du fait notamment du transfert de la collecte de la branche travail temporaire au profit du FPETT ayant occasionné le premier résultat de formation déficitaire enregistré par la section depuis la constitution de l'Opco (- 20 M€). Les fonds propres de la section sont repartis à la hausse en 2023, mais rien ne laisse présager du maintien de cette tendance sur les années à venir.

Les fonds propres de la section « Plan volontaire » affichent quant à eux une diminution de 42 % en 4 ans (65 M€ en 2019, 51 M€ en 2020, 34 M€ en 2021, 35 M€ en 2022 et 38 M€ en 2023). Les résultats de formation déficitaires de cette section en 2020 (- 11 M€) et en 2021 (- 13 M€) expliquent en partie cette consommation des réserves. Bien que le montant de fonds propres de la section fin 2023 demeure confortable<sup>13</sup>, se pose tout de même la question du maintien de ce niveau dans les années à venir.

## 2.2.5 Une gestion comptable et financière de l'opérateur à améliorer

La direction financière est composée de 48 salariés. Elle est organisée en trois pôles (fonctionnement, formation, contrôle interne) et quatre cellules d'experts.

Si les salariés de la direction ont toujours su faire preuve d'écoute et de disponibilité tout au long du contrôle, la Cour a rencontré de réelles difficultés à obtenir rapidement des informations fiables. Les états statistiques et financiers, qui sont des documents réglementés et cadrés, ont été transmis tardivement et dans des conditions n'en permettant pas une réelle appropriation aux fins d'analyse (cf. les décalages entre les données des états statistiques et financiers (ESF) et celles disponibles à travers les rapports du commissaire aux comptes). Les salariés ont recours à des fichiers *Excel* pour la préparation et le suivi budgétaire, avec tous les risques d'erreurs et de fuites de données que cela implique. Le déploiement d'un système d'information financier est resté à l'état de réflexion, l'opérateur ayant voulu concentrer prioritairement ses efforts sur le système d'information global.

D'une manière générale, la direction financière souffre d'une insuffisante capacité d'anticipation et d'analyse (la réalisation de l'atterrissage 2023 a été particulièrement fastidieuse et les rapports de gestion n'effectuent que très peu de mise en perspective et d'aide à la décision) et d'une carence en termes d'outils de pilotage. Néanmoins, la direction dispose de l'outil comptable SAGE ECF 1000 pour effectuer la comptabilité analytique sur le périmètre

---

<sup>13</sup> Au cours d'un échange pendant le contrôle, le commissaire aux comptes de l'Opco a indiqué que le maintien d'un niveau de réserves de l'ordre de 30 M€ sur la section « Plan volontaire » était souhaitable.

fonctionnement et projet (subventions, promotion des métiers, études et observatoires, diagnostics et accompagnements), portant uniquement sur les comptes de classe 6 et 7.

Une réflexion sur la mise en place d'une comptabilité analytique sur le volet formation a été initiée en 2021 mais est restée sans suite, en raison des migrations à déployer sur le système d'information. Les documents d'information budgétaire et financière inscrits à l'ordre du jour des comités financiers sont transmis tardivement, voire en séance et ne permettent pas, de fait, une réelle appropriation par les administrateurs. Cette difficulté correspond à un fonctionnement en flux tendu au sein de la direction financière.

## **2.3 Des insuffisances en matière de commande publique à corriger sans délai**

Conformément à l'article L. 1211-1 2° a) du code de la commande publique, les opérateurs de compétences sont des pouvoirs adjudicateurs, tout comme l'étaient les Opca : ce sont en effet des personnes morales de droit privé « *créées pour répondre à satisfaire des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial* » et « *dont l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur* », ce pouvoir adjudicateur financeur étant en l'occurrence France compétences, établissement public de l'Etat. Les achats réalisés pour assurer le fonctionnement des services ainsi que les achats de formation dans le cadre de projets collectifs ou d'appels d'offres sont concernés par ces procédures de la commande publique.

Tant l'organisation et le pilotage que la mise en œuvre des règles de la commande nécessitent une accentuation des efforts entrepris par l'opérateur pour se mettre en conformité.

### **2.3.1 Une organisation de la commande publique tardive et insuffisante**

Akto, dans son organisation issue de la fusion, a fait le choix d'un rattachement de la commande publique à la direction des ressources humaines. La responsable « achats et marchés publics » est en effet rattachée au responsable du pôle « achats et environnement de travail » au sein de la direction des ressources humaines (DRH). L'actuelle responsable « achats et marchés publics » est originaire de l'ex-réseau Opcalia au sein duquel elle était en charge des services généraux. Les deux premiers gestionnaires de marchés, issus du réseau FAFTT, sont arrivés fin 2020 afin d'assister la responsable de service dans le traitement administratif des procédures, puis un juriste spécialisé en marchés publics a intégré l'équipe fin 2021 en vue de professionnaliser les pratiques et se sécuriser les achats. Au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2022, l'équipe a de nouveau été complétée avec le recrutement en contrat à durée indéterminée de deux juristes/acheteurs ainsi que d'un directeur achats en management de transition. Il a également été fait appel à deux juristes consultants en support.

Ces recrutements ont permis à la responsable de service de déléguer la gestion des marchés à ces collaborateurs, lui permettant de se consacrer davantage à la structuration de l'activité, le positionnement du service, tant en interne qu'auprès des instances paritaires, et la montée en compétences de ces derniers sur la commande publique.

En collaboration étroite avec le directeur achats en management de transition, les réflexions ont porté sur la structuration de l'équipe et la définition des rôles de chacun, l'instauration de nouvelles pratiques managériales, la rédaction d'un projet de politique achats, l'acculturation aux achats (sourcing, benchmark, négociations, programme d'économies...), la constitution d'une cartographie des dépenses et la réalisation d'une nomenclature achats.

En 2021, la commission PDC – 50 salariés a commandé une consultation juridique visant à clarifier le rôle des acteurs sociaux et des services techniques, dans le processus d'appel d'offres. Ce process a été validé par le conseil d'administration du 31 mars 2021 pour servir de norme à l'ensemble des achats, que ce soient des prestations de formation ou de prestations conseils et intellectuelles dans le cadre du budget étude et recherche ou du budget promotion des métiers (annexe n° 4). À cette occasion, le conseil d'administration a délégué au comité financier, d'audit et de contrôle l'avis sur l'attribution des marchés publics.

Après deux années de mise en œuvre, l'opérateur a souhaité faire évoluer ce process afin de l'alléger mais aussi y intégrer un process pour les achats de fonctionnement hors budget étude et recherche et promotion des métiers.

Akto s'est doté d'un règlement d'attribution des marchés qui a été adopté par le conseil d'administration du 24 mai 2023 qui, outre la reprise de ces process, précise le schéma de signatures liées aux marchés publics. Ce règlement n'appelle pas d'observations.

Pour autant et malgré ces intentions, près de cinq ans après la création de l'Opco, la structuration de la commande publique reste lacunaire. Il n'existe toujours pas, fin 2024, de stratégie d'achats et les préalables indispensables à celle-ci. La cartographie des risques et la nomenclature des achats, ne sont toujours pas réalisées.

Akto n'apparaît pas davantage en capacité de mesurer l'efficacité de cette activité (taux d'infructuosité non fiabilisé, mesure des économies générées, délais moyens de mise en œuvre des procédures, recensement des incidents).

Plus important, l'analyse de la balance des fournisseurs transmise par la direction financière montre que l'essentiel des dépenses de fonctionnement ne respecte pas les dispositions du code de la commande publique et que l'opérateur a fonctionné essentiellement en réalisant du gré à gré au cours des années 2019 et 2020. Le contexte de fusion et la crise sanitaire sont certes venus impacter l'opérateur de manière significative mais ils n'expliquent pas à eux seuls ce retard encore constaté aujourd'hui dans la mise en conformité avec les règles de la commande publique. Ainsi, sur la période 2019-2023, 34 fournisseurs représentent la moitié des engagements réalisés par l'Opco (111,7 M€ sur un total de 224,2 M€), chacun d'entre eux ayant bénéficié d'engagements supérieurs à 1 M€. Parmi ces fournisseurs, seuls six font l'objet d'un marché. Cette situation ne peut perdurer.

Enfin, début 2024, Akto apparaît toujours incapable de déterminer les ressources nécessaires en effectifs permettant de piloter et de sécuriser la fonction achat.

Dans le cadre de la mise en conformité des marchés de préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC) avec les règles de la commande publique, le comité financier du 17 janvier 2024 a été conduit à se prononcer sur l'opportunité de confier l'analyse des offres à un prestataire externe, le temps de travail prévu à cet effet ayant été évalué à 408 jours sur ce seul volet et alors même qu'Akto recourt aux compétences d'un juriste acheteur venant renforcer le service achats dans le cadre d'une prestation intérim management.



De même, l'opérateur a recourt à un marché « d'accompagnement à l'instruction des demandes de financement des contrats d'apprentissage des entreprises adhérentes à l'Opco Akto lors des pics d'activité annuels » pour un montant de 1 M€ HT maximum sur quatre ans. Le cahier des clauses techniques particulières précise notamment que « *cette activité connaît un fort pic saisonnier sur le dernier trimestre de chaque année civile* » et souhaite dans ce contexte « *augmenter ses capacités de production en conséquence et confier le traitement d'environ 15 000 dossiers de demande de prise en charge, à traiter entre juillet et octobre chaque année* ».

Après cinq ans d'activité, Akto dispose d'une antériorité suffisante pour analyser et déterminer les moyens nécessaires au pilotage et au suivi des marchés, indispensables à la bonne mise en œuvre des règles de la commande publique et, plus généralement, au pilotage de l'ensemble des activités de l'opérateur.

Le contrôle général, économique et financier a invité à de nombreuses reprises l'opérateur à respecter les règles de la commande publique et a indiqué à la Cour qu'il veillera à ce que les engagements de l'opérateur sur ce point soient tenus. En réponse aux observations provisoires de la Cour, l'opérateur s'est engagé à mettre, en 2025, tous ses achats en conformité avec la réglementation.

### **2.3.2 L'analyse d'un échantillon de marchés**

La Cour a procédé à l'analyse d'environ une vingtaine de marchés portant essentiellement sur des marchés de fournitures et services, passés en procédures adaptées ou formalisées, pour des montants allant de 200 000 € à 10 M€.

#### **2.3.2.1 Des compétences mais un manque de rigueur récurrent**

Cet échantillon a permis de constater que si le service achats dispose d'une expertise technique satisfaisante, certaines faiblesses demeurent. Les services ont été en capacité de produire les pièces de passation et de tracer le déroulé des différentes étapes mais leur suivi souffre d'erreurs matérielles régulières (avis de publicité rectificatifs, rapports d'analyse des offres non datés ou non signés, critères d'analyse différents entre l'avis d'appel public à la concurrence et le règlement de la consultation notamment).

La différence significative entre le nombre de retraits de dossiers et celui de dossiers effectivement déposés sur plus de 50 % des marchés analysés interroge sur la capacité de l'opérateur à bien définir ses besoins. Excepté pour quelques marchés de conseils ou de formation qui sont des secteurs très concurrentiels, beaucoup d'appels d'offres se concluent avec un nombre insuffisant de candidats. L'opérateur a répondu, pour relativiser ce constat, que sur 149 procédures d'achat, 20 ont été infructueuses, soit 13 % d'entre elles.

Cette faiblesse se confirme à travers l'analyse de certains marchés déclarés sans suite pour motif d'intérêt général. Une analyse plus approfondie indique qu'il s'agit le plus souvent d'une mauvaise définition du besoin initial. Cette difficulté n'apparaît pas surprenante dans la mesure où le service achats précise que « *les seuils sont évalués en fonction de chaque marché*

*et de la connaissance de marchés similaires en cours ou à venir* ». Cela revient à dire que les marchés sont constitués au fil de l'eau et en dehors de toute programmation budgétaire annuelle.

Cette faiblesse est aggravée par le fait que les directions thématiques, ou directions acheteuses, se sont vues confier la responsabilité de l'exécution financière des marchés, le service achats ne disposant d'aucune vision consolidée à son niveau, faute d'outil adéquat.

Par ailleurs, l'opérateur recourt de manière quasi-exclusive à l'accord-cadre, le plus souvent de façon mono-attributaire, alors qu'il ne constitue qu'une technique d'achat pour des besoins récurrents.

Les contrôles de service fait sont effectués soit par le service utilisateurs / prescripteurs soit par le service dédié à ce type de contrôle. Le recours aux avances est prévu pour certaines prestations (par exemple, les études) et indiqué sur l'acte d'engagement ; à l'exception des marchés de travaux, il n'est pas recouru aux acomptes. Les avenants sont traités par le service achats en lien avec les services prescripteurs.

Les marchés examinés ne comportent pas de clauses sociales ou environnementales alors même que ces sujets sont devenus prégnants dans les politiques de développement et de formation des branches. Ces clauses ne peuvent donc plus être ignorées dans la préparation des appels d'offres sans créer des contradictions dans la stratégie de l'opérateur.

### 2.3.2.2 Une convention du personnel onéreuse

Après une première édition, qualifiée de réussie selon l'opérateur, le 13 octobre 2022 à la salle Pleyel à Paris, Akto souhaite organiser une nouvelle convention d'ici la fin de l'année 2024 à l'attention de l'ensemble des salariés (1 050 dans le cahier des charges). Prévue sur un format court (une demi-journée et une soirée festive), les objectifs de cette convention sont notamment de « *réaffirmer la mission de service et partager l'ambition d'Akto* » et de « *créer du lien entre les salariés et de valoriser leurs actions* ». Un accord-cadre mono-attributaire a été initié afin d'accompagner l'opérateur dans la conception et la réalisation de cette manifestation. L'accord-cadre se décompose en trois lots : lot 1 : appui et conseils stratégiques, conception et rédaction des contenus de la manifestation ; lot 2 : animation de la plénière ; lot 3 : organisation et réalisation de la manifestation.

Les deux premiers lots, considérés comme des « petits lots » au sens de l'article R.2123-1 du code de la commande publique, ont été traités de gré à gré. Le lot 3, objet de la consultation, a été attribué à la société Unexpected pour un montant de 732 720 € HT après négociation (contre 766 706 € HT avant négociation), soit un coût de revient de près de 700 € HT par personne. Les principaux postes de dépenses concernent :

- la location de salle pour laquelle trois sites ont été proposés par le prestataire (le Carroussel du Louvre, les Folies Gruss et la Seine musicale) pour 143 860 € HT avec le Carroussel ;
- la restauration dont le diner et la soirée festive estimés respectivement à 135 700 € et 39 400 € ;
- l'hébergement pour les salariés en provenance des DROM et des régions (la moitié des effectifs) pour une estimation à 68 250 € HT ;

- les honoraires, calculés sur un taux d'intervention forfaitaire variant en fonction de la prestation (de 0,56 % pour la coordination portant sur le transport et l'hébergement à 4,90 % pour la coordination générale) soit une estimation à 70 500 € HT.

La Cour ne remet pas en cause le bien-fondé d'un tel évènement, utile pour créer du lien et partager les ambitions communes de l'opérateur, mais relève que les moyens qui y sont co au regard du format et des objectifs proposés.

### 2.3.2.3 Le recours aux marchés de conseil

Les processus de fusion d'organismes emportent généralement une part de complexité non négligeable sur des champs d'expertise très divers (gouvernance, fonctions support, offre de services). Il est donc fréquent qu'il soit fait appel à des entreprises de conseil afin d'apporter l'expertise manquante, d'organiser et de planifier la mise en œuvre des projets. Cette externalisation doit cependant être effectuée dans le respect des règles de la concurrence et de façon raisonnée, tant en fréquence que dans le temps (voir aussi *supra*, §.1.2.2.2).

La « *mission d'accompagnement à la direction de la transformation* » réalisée par le cabinet Grant Alexander pour le compte de la direction générale a fait l'objet d'un contrat signé le 16 octobre 2019, de gré à gré, pour une durée de huit mois soit jusqu'à fin juin 2020 au plus tard et au taux de 1 800 € HT par jour de prestation. Cinq avenants ont été passés entre le 2 janvier 2020 et le 2 janvier 2022 aux fins essentiellement de prolongation de la mission ou de changement de taux journalier. Le montant global des prestations réalisées pour le compte de la direction générale s'élève à plus de 4 M€. Outre l'impossibilité d'évaluer le montant du marché initial au regard de l'imprécision et du caractère générique des prestations attendues, la liste des livrables et prestations effectués dans ce cadre et transmise par l'opérateur ne permet pas de justifier les montants engagés. En effet, les documents recensés font état :

- des documents remis au Conseil d'administration et des instances du personnel concernant le chantier organisationnel (Phase 1, Phase 2) ;
- l'élaboration des plans de transformation interne ;
- les documents d'orientation stratégiques relatifs aux exercices 2020 et 2021 ;
- les ordres du jour, compte-rendu des organes de direction (KODIR, KOOP, KODIR Elargi).

Les factures consultées n'indiquent qu'un montant total au regard du nombre de jours valorisés sans détailler les prestations livrées.

L'absence de mise en concurrence au regard des montants engagés, l'imprécision des prestations attendues et l'absence de justification du service fait constituent de graves manquements aux règles de la commande publique.

Outre ce marché et celui d'AMOA (assistance à maîtrise d'ouvrage)/AMOE (assistance à maîtrise d'œuvre) du système d'information d'Akto évoqué *supra*, l'opérateur recourt régulièrement à des prestations de conseils pour des montants significatifs sans respecter les règles de la commande publique. Ces pratiques doivent cesser dans les plus brefs délais.

Enfin, la posture de l'opérateur n'est pas conforme au respect du principe d'égalité de traitement des candidats. La lecture du rapport d'analyse des offres du marché d'AMOA/AMOE indique à propos de l'analyse technique de l'offre d'une entreprise : « *de facto une très bonne connaissance du contexte des Opco et a fortiori du contexte d'Akto* » sans

étayer les considérations objectives permettant de dégager une telle conclusion. L'attributaire, dans sa réponse technique, n'hésite pas, quant à lui, à souligner que « *guidés par la relation de confiance que nous avons construite ensemble, nous allons mobiliser un dispositif plus dense et plus étendu que les standards d'une AMO classique* ».

De même, à propos du marché d'accompagnement à l'instruction des contrats d'apprentissage, la lecture du procès-verbal du comité financier du 23 mai 2023 permet d'apprendre que le société attributaire du marché est considérée comme un acteur historique de l'Opco, s'étant notamment vue confier le déploiement de la gestion électronique des documents (GED) via l'ancien opérateur FAFIH.

**Recommandation n° 7.** (Akto) : établir et mettre en œuvre une stratégie d'achat dans les meilleurs délais.

**Rappel du droit n° 2 :** (Akto) : en tant que pouvoir adjudicateur, Akto est soumis au code de la commande publique et doit sans délai en faire la plus complète application sur l'ensemble des achats visés par ledit code.

## **2.4 La maîtrise des risques et la lutte contre la fraude : une bonne compréhension des enjeux mais une mise en œuvre opérationnelle limitée**

### **2.4.1 Une trop lente structuration du contrôle interne**

La direction financière comprend un pôle « contrôle interne », composé de six personnes, créé fin 2020, et dont la responsable exerçait précédemment les fonctions de responsable du contrôle qualité des organismes de formation chez FAFIH. Faute de personnes formées au sein des anciens Opca en matière de contrôle interne et de maîtrise des risques, la priorité a été mise sur l'acquisition des connaissances et compétences socles auprès de l'Institut français de l'audit et du contrôle internes parmi les membres du réseau interne de l'opérateur.

Si le pôle dispose désormais d'une bonne appréhension des enjeux inhérents à la maîtrise des risques, sa mise en œuvre opérationnelle demeure très limitée début 2024. Ce n'est en effet qu'au cours du premier trimestre qu'Akto s'est doté d'une charte du contrôle interne, d'une organisation spécifique et qu'elle a validé la cartographie des processus. La cartographie des risques n'est attendue que pour le premier trimestre 2025. La responsable du pôle participe depuis le début de l'année 2024 au comité financier, d'audit et de contrôle ce qui n'était pas le cas jusqu'alors. Cette mise en œuvre tardive est l'une des raisons de la réalisation des contrôles de niveau 2 par le commissaire aux comptes lui-même, faute d'organisation de l'activité au sein d'Akto.

Alors que l'opérateur gère plus de 2 Md€ de crédits avec plus de 1 100 collaborateurs, ces carences dans le déploiement d'un plan de maîtrise des risques ne sont pas acceptables. L'engagement de l'opérateur sur ces enjeux doit être complet et porté au plus haut niveau de la direction générale afin de permettre une appropriation par l'ensemble des salariés.

Les documents formalisés à ce jour sont de qualité, ils doivent désormais être rendus effectifs dans leur mise en œuvre. Il s'agira en particulier de systématiser les procédures écrites permettant la réalisation des contrôles de premier niveau par les unités opérationnelles et de s'appuyer sur la réunion trimestrielle du comité des risques récemment mis en place pour s'assurer des avancées.

La troisième ligne de maîtrise, assurée notamment par la direction de l'audit interne (DAI), apparaît satisfaisante. Composée de trois personnes, rattachée directement à la direction générale, le périmètre d'action de la DAI est conforme aux standards professionnels applicables et les rapports d'audit interne recommandent des axes de progrès pertinents (équilibre économique lié à la forte dépendance des ressources publiques, finaliser la convergence des systèmes d'information et l'évolution des outils pour accélérer et sécuriser les flux, réassurer l'équilibre de trésorerie (programmes publics), mener à terme le processus d'organisation des contrôles).

La charte d'audit prévoit la possibilité d'intervenir auprès de tout prestataire ou partenaire lié à Akto par voie conventionnelle ou contractuelle, conformément aux recommandations formulées par le contrôle général économique et financier (CGefi). Ce dernier regrette néanmoins de ne pas avoir été suivi sur la création d'un comité d'audit distinct de la commission financière, les membres de cette dernière considérant que l'accord constitutif n'impose rien de tel.

#### **2.4.2 Une politique de lutte contre la fraude à conforter**

En matière de lutte contre la fraude, certaines actions ont été mises en place essentiellement centrées sur l'identité, la fiabilité des informations fournies et les coordonnées bancaires des entreprises. Par ailleurs, Akto délègue le contrôle qualité des organismes de formation (OF) au GIE D2OF (inter-financeurs de la formation) pour réaliser un contrôle sur un partenaire « suspect ». Des réunions périodiques sont organisées entre les responsables qualité et contrôles, afin de partager entre financeurs des informations sur les organismes de formation « douteux ou frauduleux ».

L'opérateur est doté d'un pôle « contrôle qualité des OF » rattaché au secrétariat général et un manuel de procédures reprenant les modes opératoires des trois phases de gestion des alertes relatives aux organismes de formation (analyse d'une alerte, investigation contrôle de service fait, arbitrage du comité Qualité des OF) a été rédigé. Un référentiel de contrôle et les grilles afférentes sont à disposition. Le comité Qualité des OF est un nouvel organe transversal créé au sein d'Akto au début de l'année 2022. Cette création est apparue souhaitable pour des prises de décisions collégiales aux regards des impacts dans les activités de chacune des directions. Il est composé des membres permanents appartenant au comité de direction restreint à savoir le secrétariat général, la direction de la gestion administrative, la direction du pilotage et animation du réseau et la direction développement et ingénieries

Il exerce deux missions principales : il se fait présenter les recommandations des dossiers en contrôle de service fait de façon à permettre un arbitrage sur les mesures à prendre par Akto conformément aux conditions générales ; il peut faire toute proposition utile à l'optimisation des processus des activités de contrôle des prestataires de formation. Les comptes rendus des comités Qualité sont diffusés aux participants et les plans d'actions émanant des décisions sont à destination des responsables d'activité de l'ensemble des directions pour

application et de tous les membres du comité de direction pour information. Le comité Qualité des OF s'est réuni à six reprises en 2022 et à trois reprises en 2023. Une communication externe a été déployée (courriers types de lancement d'un contrôle, d'application de mesures de sauvegarde, de clôture d'un contrôle et d'application de sanctions et courrier de signalement aux Dreets, à la DGFIP ou à France compétences. En interne, une sensibilisation des différents métiers au process de gestion des alertes OF est assurée et le site intranet « MyAkto » met à disposition l'ensemble des documents repères.

**Tableau n° 15 : indicateur de suivi de l'activité de gestion des alertes OF et des contrôles de service fait**

Années	Nombre d'alertes réceptionnées	CSF lancés	Alertes clôturées	Contentieux juridique	Alertes en cours d'analyse
<b>2020</b>	59	17	32	10	
<b>2021</b>	63	21	41	1	
<b>2022</b>	66	23	43	0	
<b>2023</b>	106	31	33	1	41

Source : Akto

**Tableau n° 16 : indicateur de suivi de l'activité de gestion des droits de communication et des réquisitions judiciaires**

Années	Nombre de droits de communication et de réquisitions judiciaires traités
<b>2020</b>	50
<b>2021</b>	74
<b>2022</b>	129
<b>2023</b>	110

Source : Akto

Cependant, l'opérateur est incertain de son positionnement et du degré de priorité à attribuer à la lutte contre la fraude. Il considère qu'il doit exercer un contrôle du seul service fait et que les textes ne consacrent donc qu'un pouvoir très limité aux opérateurs de compétences, au-delà de contrôles essentiellement formels. Si l'Opco peut donc émettre des doutes sur certaines pratiques et alimenter une base de données de signalements internes et externes (provenant d'alertes, de branches, de Dreets, de bénéficiaires etc.), il ne considère pas que le cadre légal lui donne la possibilité de pousser ses investigations alors que le contrôle administratif et financier pour vérifier la réalisation des actions de formation et l'usage des financements est assuré par les services régionaux de contrôle (SRC), au sein des Dreets.

Cette vision restrictive de son rôle est d'autant plus paradoxale que dans ses « conditions générales », l'opérateur rappelle justement les contrôles qu'il est habilité à mettre en œuvre, ainsi que leurs modalités, d'une ampleur bien plus importante :

- contrôle de service fait (art. R. 6332-26 du code du travail), à partir des pièces transmises lors de la demande de prise en charge, des factures, des relevés de dépenses et des certificats de réalisation avec la possibilité de se rendre sur place ;
- contrôle sur les critères de qualité des prestataires de formation, à travers l'adéquation entre les prestations et la certification Qualiopi (pour alerter, le cas échéant, le ministère du travail pour la mise en œuvre de l'article R. 6316-7 du code du travail) et l'adéquation financière des prestations achetées aux besoins de formation, à l'ingénierie pédagogique déployée par le prestataire, à l'innovation des moyens mobilisés et aux tarifs pratiqués dans des conditions d'exploitation comparables pour des prestations analogues (art. R. 6316-6 du code du travail). Ce contrôle d'adéquation qui ouvre potentiellement l'accès à des données nombreuses n'est pas développé.

En définitive, l'opérateur semble confronté à deux difficultés qui obèrent son action :

- la difficile collaboration avec les services de contrôle (délais d'instruction désynchronisés avec l'activité des Opcos, communication insuffisante sur les suites données aux signalements des opérateurs) ;
- l'incertitude sur la capacité à sanctionner les pratiques répréhensibles, par-delà des mesures conservatoires temporaires, du fait d'un manque de clarté au regard des risques contentieux pour l'opérateur s'il bloque les paiements à des organismes de formation pour lesquels il existe de fortes présomptions de malveillance, à la suite de très nombreuses anomalies.

Les changements issus du décret du 28 décembre 2023 relatif à l'activité des organismes certificateurs et au contrôle exercé par les organismes financeurs favorisent une meilleure prise en compte de l'exigence de qualité en matière de formation professionnelle par les certificateurs et les financeurs. Les principales évolutions portent sur :

- le contenu du contrôle qualité qui concerne tout à la fois la qualité des actions financées et leur conformité aux obligations légales et conventionnelles ;
- la capacité des Opcos à réaliser désormais concomitamment un contrôle qualité et un contrôle de service fait ;
- la possibilité de prendre en compte les résultats des contrôles du service fait et du contrôle qualité dans l'instruction des demandes de prise en charge. Ceci doit conduire d'une part, à déterminer des critères qualité conditionnant la prise en charge des actions de formation par l'Opcos, d'autre part, en fonction des résultats des contrôles (qualité et contrôle du service fait) à définir une gradation des non-conformités et établir une échelle de sanction à appliquer et l'inscrire dans les conditions générales pour les rendre opposables ;
- la possibilité pour les Opcos de réaliser le contrôle qualité sur place (ce qui induit, quand les contrôles du service fait est concomitant, que celui-ci puisse être complété également à cette occasion).

Face à ces évolutions et à la demande du GIE, un échange avec la DGEFP a été organisé afin de préciser les termes du décret qualité et les éventuelles évolutions à prendre en compte concernant son périmètre d'intervention. La DGEFP a confirmé :

- qu'elle ne produirait pas de *vade-mecum* sur la définition de ce qu'est un référentiel qualité ;
- qu'il conviendrait de distinguer les modalités de contrôle des CFA (Opco), de celui de la formation professionnelle continue (Opco, AT PRO, FAF de non-salariés) ;
- qu'elle partage la priorité donnée à la lutte contre la fraude, notamment dans le cadre de l'apprentissage.

À cet égard, le conseil d'administration du GIE devait se prononcer le 26 avril 2024, d'une part, sur une évolution immédiate de son référentiel de contrôle pour renforcer la prise en compte des enjeux liés à l'apprentissage et les preuves de bonne réalisation des parcours et, d'autre part, sur la mise en place d'un contrôle qualité des rapports produits avant remise aux organismes.

Le conseil d'administration d'Akto a par la suite mandaté le bureau aux fins de déterminer la stratégie de l'opérateur en matière de contrôle qualité.

Un nouveau décret<sup>14</sup> est venu préciser les conséquences des contrôles dont les Opco doivent se saisir et le Haut-Commissariat à l'Enseignement et à la Formation professionnels a lancé cinq groupes de travail thématiques au cœur de l'été en vue de préciser notamment le périmètre et les modalités d'intervention et d'interactions entre les différents acteurs.

Sans attendre les conclusions de ces travaux, Akto a :

- validé la définition d'un plan de contrôle sur l'apprentissage ;
- prévu de modifier ses conditions générales afin d'intégrer les évolutions permises par les décrets précités ;
- engagé l'élaboration d'une procédure sur la gradation des non-conformités et la politique de signalement.

En définitive, et ainsi que le souligne la DGEFP, « *un important travail de classification des contrôles doit encore être mené pour permettre d'obtenir une vision partagée des efforts des Opco en la matière, qui vont du contrôle de service fait simple portant sur une seule action de formation déclenchée par échantillonnage à des audits approfondis d'organismes de formation* ».

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La création d'Akto s'est effectuée dans un cadre contraint à la fois par le contexte sanitaire et par les enjeux inhérents à tout processus de fusion, nécessitant l'appropriation puis le déploiement de dispositifs nouveaux. L'implication des administrateurs et des équipes de dans la structuration du nouvel opérateur, avec la volonté de faire émerger un projet porteur de sens et cherchant à dépasser les limites du « mariage forcé » initial, sont à souligner.*

---

<sup>14</sup> Décret n°2024-631 du 28 juin 2024 relatif à la prise en charge financière et au dépôt des contrats d'apprentissage et de professionnalisation.



*Le processus et la méthode ayant conduit à une harmonisation relativement sereine de la politique sociale sont à mettre au crédit de l'opérateur, sans doute aidé par l'objectif affirmé dès le départ par les administrateurs d'intégrer l'ensemble des effectifs et de valoriser toutes les compétences.*

*Pour autant, près de cinq ans après sa création, des faiblesses importantes persistent.*

*Le pilotage de la masse salariale et la prospective sur les emplois et compétences nécessaires pour sécuriser le fonctionnement de l'OpcO sont insuffisants. La politique de maîtrise des risques et du contrôle interne doit s'incarner davantage pour être opérante et s'aligner sur les bonnes pratiques applicables en la matière.*

*Par ailleurs, d'importantes carences perdurent en matière de respect des règles de la commande publique auquel l'OpcO est astreint depuis sa création. La mise en conformité doit être complète et effectuée sans délais en s'appuyant sur un dimensionnement des équipes suffisant. La Cour se réserve la possibilité d'effectuer ultérieurement un contrôle de suivi, notamment sur ce point.*

*Les chantiers de transformation à mener restent significatifs et l'opérateur devra à l'avenir veiller à mieux maîtriser l'ensemble de ses charges de fonctionnement (masse salariale, frais, charges externes), malgré une convention d'objectifs et de moyens plutôt généreuse.*

---

### 3 DES EFFORTS A POURSUIVRE DANS L'AMELIORATION DE L'OFFRE DE SERVICE

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel attribue aux opérateurs de compétences des missions nouvelles, notamment s'agissant de financement et de promotion de l'alternance, de prospective et d'accompagnement à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) des branches, et d'appui à la certification. Les Opco reprennent par ailleurs les missions antérieures de soutien au développement des compétences des salariés des entreprises. La crise sanitaire a redéfini substantiellement les enjeux en la matière et modifié les conditions d'exercice de ces missions.

L'enjeu prioritaire pour l'Opco a été d'assurer la continuité de service, tout en garantissant le déploiement de dispositifs nouveaux au titre de la réponse à l'urgence et à l'accompagnement de la relance économique. Au-delà des enjeux précédemment évoqués sur le FNE-formation et la gestion des dotations en faveur des plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés (voir *supra* 2.2.2.2 et 2.2.2.4), Akto a donc cherché à étendre progressivement son offre de service.

#### 3.1 Les nouveaux défis liés à la prise en charge de l'alternance

Dans le cadre du déploiement de la réforme de 2018 et des objectifs ambitieux de développement de l'apprentissage du Gouvernement, l'opérateur a dû prendre en charge une compétence en partie nouvelle au regard de celles des Opca : le financement de tous les contrats en alternance (apprentissage, professionnalisation, Pro-A) au moment où l'apprentissage connaissait un essor sans précédent.

L'activité de l'opérateur en matière d'apprentissage a épousé la dynamique nationale et a donc été supérieure aux prévisions initiales figurant dans la convention d'objectifs et de moyens. Elle a également dépassé, chaque année, ses propres prévisions actualisées par la direction financière sur la base de l'historique et des évolutions constatées. L'Opco est également parvenu à redynamiser les contrats de professionnalisation mais sans parvenir à atteindre les objectifs définis en la matière.

Tableau n° 17 : comparaison entre les objectifs de la COM et les résultats en matière d'alternance

Nombre de contrats	2020		2021		2022		2023	
	Conventionné	Réalisé	Conventionné	Réalisé	Conventionné	Réalisé	Conventionné	Réalisé
<i>Apprentissage</i>	46 122	49 612	51 000	52 615	60 000	75 528	113 000	108 966
<i>Professionnalisation</i>	30 266	16 380	32 500	18 638	36 300	24 354	23 283	22 688

Source : Cour des comptes

### 3.1.1 Des délais d'engagement trop longs et une situation qui s'est aggravée

L'analyse des délais d'engagement moyens des contrats d'apprentissage révèle d'importantes difficultés pour l'opérateur. Le pic saisonnier d'engagement des contrats, et pour lequel un marché « d'accompagnement à l'instruction » a été passé, n'explique qu'une partie de ces délais qui relèvent aussi de problématiques d'organisation interne.

En effet, Akto a imputé en 2022 des contrats d'apprentissage engagés en 2023, ce qui est contraire au règlement comptable, le contrôle général économique et financier (CGefi) ayant spécifié ce point dans son rapport annuel 2023. Au 31 décembre 2022, Akto enregistrerait un stock de 52 046 dossiers d'apprentissage reçus et non engagés, dont la date d'engagement correspondait à l'année 2022. Deux mois plus tard, 27 110 contrats étaient instruits et totalisaient 384 M€ d'engagements bruts (292 M€ nets d'annulations). Afin de rétablir une cohérence économique entre le nombre de contrats reçus en 2022 et l'arrêté des comptes du même exercice, Akto a souhaité effectuer le rattachement de ces derniers contrats à l'exercice comptable 2022. C'est sur la base de ces éléments que le commissaire aux comptes a formulé une réserve dite « technique pour désaccord ». Cette proposition avait en effet fait l'objet d'un aval technique et budgétaire préalable par France compétences au titre de la couverture par la péréquation 2022.

De même, selon les données analysées par la Dares concernant le délai entre le début d'un contrat et son dépôt dans *Deca* (système de dépôts des contrats d'alternance du ministère du travail), le nombre de jours moyen entre le dépôt et le début d'un contrat est ainsi de 108 jours en 2023 contre 48 jours pour la moyenne de l'ensemble des opérateurs. Et alors que la tendance est à la réduction de ce délai moyen chez la plupart des opérateurs, Akto voit au contraire ces délais se dégrader (cf. tableau suivant).

**Tableau n° 18 : comparaison entre les Opco des délais moyens entre le début d'un contrat et son dépôt dans *Deca*, selon l'année de dépôt**

<i>Opérateurs</i>	2020	2021	2022	2023
<i>Afdas</i>	-66	-48	-31	-35
<i>Akto</i>	-66	-78	-124	-108
<i>Atlas</i>	-56	-30	-16	-14
<i>Cohésion sociale</i>	-75	-102	-66	-79
<i>Constructys</i>	-69	-65	-46	-39
<i>Mobilités</i>	-56	-52	-33	-36
<i>Ocapiat</i>	-47	-36	-18	-24
<i>Opco 2i</i>	-63	-51	-32	-22
<i>Opco EP</i>	-73	-71	-53	-51
<i>Opcommerce</i>	-68	-69	-50	-45
<i>Santé</i>	-43	-62	-60	-37
<b><i>Ensemble</i></b>	<b>-63</b>	<b>-59</b>	<b>-48</b>	<b>-48</b>

Source : SIA, à partir d'un export Deca de début avril 2024, traitement DARES

Le nombre de contrats d'apprentissage non enregistrés sur l'année d'engagement et reportés à l'année suivante a continué à progresser : 23 716 contrats d'apprentissage 2022 reportés en 2023 ; 30 358 contrats d'apprentissage 2023 reportés en 2024.

Il a été indiqué que le délai moyen d'instruction d'un contrat d'apprentissage était désormais de 24 jours et que le délai moyen de facturation était de 30 jours, sans qu'il ait été possible d'en vérifier la réalité sur la base des extractions comptables ou d'exports depuis les systèmes d'information.

### **3.1.2 Une réforme ayant induit une évolution de la relation aux centres de formation d'apprentis**

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a assigné 14 missions aux centres de formation des apprentis (CFA), ces derniers devenant des partenaires privilégiés et incontournables de l'alternance pour l'opérateur. Cette modification des relations CFA – Opco se traduisait chez Akto d'une part, par une volonté assumée du conseil d'administration de ne pas participer au financement des investissements des CFA et, d'autre part, par une volonté d'axer la relation Opco-CFA sur une double logique de partenariat (sur les enjeux de sécurisation des parcours et de qualité de l'accompagnement des publics) et de « relation de marché » en offrant de la visibilité aux CFA sur les besoins de branches et les perspectives d'évolution des métiers afin de mieux répondre aux besoins des territoires en termes de qualification. Le conseil d'administration du 24 avril 2024 a infléchi cette orientation en validant la demande de la branche HCR visant à lancer un appel à projets pour le financement des investissements des CFA.

Le site internet dédié à cet effet « Ici c'est ma place », les outils « Perspektiv », « Aktiv » et les webinaires permettent d'incarner cette ambition et de faciliter les outils et le process administratif à leur attention (niveaux de prise en charge, rémunérations, mandat de gestion).

### **3.1.3 L'appui technique aux branches en matière d'alternance**

L'Opco assure un appui direct aux branches en matière de fixation des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage, c'est-à-dire le montant de frais de formation qui sera payé par l'Opco pour une certification donnée. L'opérateur a deux missions :

- solliciter les branches pour qu'elles fixent des niveaux de prise en charge pour les certifications qu'ils suivent (transmis à France compétences) ; dans le cadre de la campagne de révision générale des niveaux de prise en charge (NPEC) lancée en 2022, 19 branches se sont positionnées sur les 27 rattachées à l'Opco ;
- informer les branches, en assurant une veille juridique et en proposant des analyses comparatives entre niveaux de prise en charge des certifications (propositions des branches, niveaux d'autres branches, frais réels moyens transmis par France compétences) ; dans ce cadre, l'Opco porte une dynamique de convergence des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage au sein et même en dehors de l'Opco.

Plus concrètement, l'opérateur prépare les fichiers d'aide à la décision pour chaque branche à partir des formulaires de positionnement de France compétences, compilant l'ensemble des données à disposition, soit lors de la campagne de détermination 2022 :

- les données propres à la branche, par diplôme : nombre de contrats d'apprentissage 2021 par certification, valeur du NPEC de la commission paritaire nationale emploi (CPNE) en vigueur et statut (valeur décret, valeur recommandée ou valeur fixée par la CPNE) ;
- les éléments issus de l'analyse statistique du référentiel NPEC en vigueur à date : moyenne et médiane du référentiel NPEC en vigueur par diplôme toute branche confondue et valeur moyenne des NPEC par niveau et domaine de spécialité ;
- les éléments issus de la comptabilité des CFA, communiqués par France compétences depuis 2021 à savoir la moyenne des charges observées par niveau et domaine de spécialité.

Dans un deuxième temps, l'opérateur apporte un appui dans l'identification des certifications relevant du périmètre de la branche en participant aux CPNE en apportant un éclairage sur le volume d'apprentis par certification et les domaines de spécialité indiqués dans le fichier d'aide à la décision.

Enfin, il effectue des propositions de décision pour la fixation des NPEC permettant à la branche de positionner un NPEC sur les certifications de son périmètre. Par exemple, lors de la campagne de détermination pour 2022, trois hypothèses étaient proposées :

- maintenir la valeur NPEC en vigueur dans le référentiel en vigueur ;
- retenir la valeur la plus haute entre la moyenne et la médiane des NPEC en vigueur du diplôme, toutes CPNE confondues ;
- retenir la moyenne des NPEC observée à niveau de formation et domaine d'activité (NSF) équivalents.

Un indicateur d'alerte avait été mis en place afin de tenir compte de la comptabilité analytique des CFA, permettant d'identifier lorsque le NPEC en vigueur était supérieur à plus de 50 % de la moyenne des charges observées par niveau et domaine de spécialité (donc potentiellement trop haut). Au-delà de cet accompagnement, l'opérateur a pris soin de préciser malgré tout « *que les branches restent souveraines dans leurs décisions et leur choix de méthode* ».

Sur ces questions, Akto interagit régulièrement avec France compétences en amont et tout au long de la procédure sur les enjeux technique et les modalités de lancement des campagnes de positionnement (ouverture de Karoussel<sup>15</sup>, mise à disposition des formulaires, calendrier), sur les questions qui peuvent se poser quant aux méthodes de recommandation à privilégier, afin de mieux accompagner les branches dans leur compréhension mais également pour signaler d'éventuelles difficultés tenant à la méthodologie de convergence des NPEC appliquée par France compétences (par exemple, signalement des écarts interbranches importants sur une même certification, via appel au directeur de la régulation et en réunion inter Opco), pour relayer des alertes de branche faites sur des cas particuliers de NPEC ou bien encore

---

<sup>15</sup> Plateforme extranet pour la transmission de la déclaration des données comptables et analytiques des CFA portée par France compétences

pour accompagner les branches lors de la sollicitation d'entretien avec France compétences (dialogues de gestion).

### 3.1.4 Les taux de rupture et l'insertion des bénéficiaires de l'alternance

Les taux de rupture et l'insertion des bénéficiaires de l'alternance constituent des enjeux d'autant plus sensibles pour Akto que les branches de son périmètre ont la particularité, pour la plupart d'entre elles, de recruter des jeunes et des demandeurs d'emploi, sans qualification ou éloignés de l'emploi qui, au travers des contrats en alternance de la préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC) s'insèrent dans l'emploi et acquièrent une première qualification professionnelle : environ 50 % des contrats d'apprentissage 2023 visent des certifications de niveau bac et infra.

En raison des retards constatés dans le déploiement du système d'information unifié, les premières analyses ont été effectuées à partir des systèmes d'information portés par les ex-réseaux des Opcas. En 2024, un travail d'homogénéisation est en cours ainsi qu'une mise en conformité légale sur les motifs ruptures. Les premiers résultats laissent apparaître que 17 % des contrats en alternance ont été rompus en 2021 (contre 22 % en 2020). La majorité des ruptures ont les caractéristiques suivantes :

- résiliation d'un commun accord (44 %) ;
- un jeune de 18 à 20 ans (20 %) ;
- bénéficiaire de niveau de certification préparée infra bac (40 %) ;
- situé en région PACA (26 %) ;
- majoritairement issu du secteur de l'hôtellerie et de la restauration (26 % contre 5 % pour le secteur du transport aérien).

Au-delà de ce profil « type », des disparités majeures en termes géographique, sectoriel, profil du bénéficiaire (âge, niveau de diplôme) sont soulignées. Ces données permettent ainsi de dégager des axes sur lesquels l'opérateur peut engager des actions ciblées afin d'améliorer ses résultats en la matière.

Akto a participé à un groupe de travail inter-Opcas piloté par la DGEFP et la Dares sur lequel Akto avait eu l'occasion de partager sa méthodologie sur l'analyse des taux de rupture. Ce groupe ne s'est réuni qu'une fois et n'a pas donné lieu à des préconisations particulières.

Les membres de la commission alternance ont par ailleurs indiqué leur volonté de travailler sur l'élaboration d'indicateurs complémentaires qui permettraient de différencier un taux de rupture « but » avec un taux de rupture « net » à partir duquel seraient déduites des ruptures dites positives dans la mesure où elle ferait suite à des examens pour le bénéficiaire ou pour lequel celui-ci accéderait à un nouveau contrat avec un nouvel employeur du secteur.

Le taux de rupture était initialement un sous-indicateur de la convention d'objectifs et de moyens au titre de l'action de l'Opcas pour l'alternance (indicateur commun à tous les Opcas) mais il n'a pas été maintenu dans la version finale signée.

S'agissant du niveau d'insertion des bénéficiaires de l'alternance, la convention d'objectifs et de moyens 2023-2025 définit les objectifs de la manière suivante. Le taux de transformation en emploi pour 2025 a été identifié dans la convention d'objectifs et de moyens

sur la base des objectifs fixés pour 2024, soit 87 % en emploi 6 mois après la sortie du contrat en alternance et 86 % en emploi six mois après la sortie de la POEC.

Cet objectif semble réaliste pour l'opérateur dans la mesure où le recours à l'apprentissage dans les entreprises du champ répond à des besoins avérés de recrutement. Ainsi plus de 50 % des bénéficiaires sont recrutés dans l'entreprise qui les a formés. Dans le cadre d'une enquête menée sur l'insertion des bénéficiaires de l'alternance, les résultats ont légèrement baissé entre 2022 et 2023, passant de 85 % à 84 % s'agissant du niveau d'insertion à 6 mois, mais qu'il a en revanche augmenté de manière significative s'agissant du niveau d'insertion à 12 mois (89 % en 2023 contre 85 % en 2022), étant rappelé que cet indicateur est fortement dépendant de la conjoncture économique.

Le dispositif de l'alternance est apprécié des alternants puisque 78 % jugent que le dispositif de formation leur a été utile pour trouver un emploi, 88 % jugent que leur accompagnement tutorat en entreprise a été utile, et 85 % déclarent avoir obtenu leur diplôme.

### **3.2 Un appui aux branches apprécié mais ne permettant pas une appropriation suffisante des enjeux stratégiques**

La réflexion sur les métiers et les qualifications, et l'anticipation des mutations économiques passent concrètement par l'appui aux branches, l'essentiel de ces discussions relevant théoriquement des commissions paritaires nationales emploi et formation professionnelle des branches où l'Opcos est un invité permanent. Cet appui comporte au moins trois dimensions : les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ), la certification et la promotion et l'attractivité des métiers.

#### **3.2.1 La création d'un observatoire commun à plusieurs branches au sein de l'Opcos, mais une absence de travaux concrets à ce jour**

Le déploiement de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a conduit les acteurs des branches professionnelles à se saisir des enjeux d'amélioration et de mutualisation des outils d'observation et d'analyse des transformations des conditions d'emploi et du système de formation professionnelle. Les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ) ont été en première ligne dans cette réflexion par l'accent mis sur l'anticipation des besoins en emplois et en compétences, et sont concernés tant d'un point de vue organisationnel qu'en matière de missions et de production de travaux.

Les travaux sur lesquels sont attendus les observatoires, entretenant des liens plus ou moins proches avec les Opcos, sont la certification, la prospective, les mutations (métiers émergents, métiers en transformation, métiers qui connaîtront des difficultés...) et l'alternance avec davantage de suivi des contrats de professionnalisation et contrats d'apprentissage. Ces évolutions en matière de missions ont eu lieu dans un contexte de changement de périmètre puisque les onze Opcos sont, de fait, interbranches.

Sachant qu'un grand nombre de branches ont leur observatoire (début 2020, le Céreq en décomptait 134), la question se pose donc du rapprochement, de l'articulation, voire de la

« fusion » des observatoires d'un même Opco et plus généralement des choix que feront les branches et les Opco pour remplir cette mission d'observation au service de l'anticipation des besoins en emplois et en compétences.

Les branches du travail temporaire et du transport aérien disposent de leur propre observatoire structuré avec un budget afférant ; une quinzaine de branches environ (dont hôtels-cafés-restaurants, organismes de formation, propreté et prévention-sécurité) ont confié à Akto les missions d'observation en s'appuyant sur les commissions paritaires nationales emploi et formation professionnelle des branches et les sections paritaires professionnelles (SPP) de l'Opco pour l'expression des besoins mais avec un financement et un accompagnement au niveau d'Akto.

La priorité ayant été mise sur la création du pôle « observatoire et certification » au sein du secrétariat général dans un premier temps, Akto n'a pas été en mesure de conduire de réels travaux. Une réflexion sur la réalisation d'un site internet « observatoire » a été lancée, partant du constat que la plupart des autres Opco disposaient d'un site internet *ad hoc* et que parmi les branches d'Akto, cinq d'entre elles disposaient déjà d'un tel outil.

L'équipe étant désormais constituée, son objectif est de faire bénéficier l'ensemble des branches d'un portrait statistique, d'une cartographie des métiers avec les fiches métiers afférentes ainsi que de réaliser des études prospectives. Ces travaux sont d'autant plus essentiels, qu'un certain nombre de branches sont concernées par de vives tensions de recrutement (hôtels-cafés-restaurants, sécurité, propreté notamment).

La feuille de route arrêtée par l'opérateur repose sur quatre axes : capitalisation (recueil de données statistiques, recensement d'études existantes, tableaux de bord), anticipation (portraits régionaux, études thématiques...), valorisation et évaluation. L'Opco reconnaît lui-même dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour que ces deux derniers axes sont pour le moment peu voire pas développés. A ce sujet, la Cour invite l'opérateur à déployer une stratégie et un plan de valorisation des travaux de l'observatoire.

<p><b>Recommandation n° 8.</b> (Akto) : déployer une stratégie et un plan de valorisation des travaux de l'observatoire créé au sein de l'Opco afin d'améliorer les capacités de projections des branches et des partenaires de l'emploi et de la formation.</p>
--

### **3.2.2 Un accompagnement apprécié en matière de certifications**

La loi confie à l'Opco la mission d'appuyer les branches dans l'ingénierie de certification professionnelle (demandes de création ou de renouvellement de certifications professionnelles déposées auprès de France compétences) et de contribuer à construire des actions dans ce champ. Dans le même temps, France compétences est chargé d'habiliter les nouvelles certifications ou de procéder au renouvellement des certificats de qualification professionnelle (CQP).

La commission statutaire « mobilité et certifications professionnelles » est plus spécifiquement chargée de cette mission au sein d'Akto. Préalablement à la décision du conseil d'administration, elle examine les demandes des branches et propose les orientations d'une feuille de route sur ces sujets. En tant qu'Opco interbranches, les instances et services d'Akto



sont extrêmement vigilants au respect des prérogatives des commissions paritaires nationales pour l'emploi des branches, en particulier en matière de certification qui est une de leurs compétences exclusives.

La première étape pour la commission a consisté à réaliser un état des lieux des certifications de branche existantes<sup>16</sup> ainsi que de leurs besoins en matière de création, de révision ou de suppression de certifications. La certification est un sujet technique, avec des évolutions régulières du cadre normatif (actualisation du *vademecum*) par France compétences et une augmentation des exigences vis-à-vis des certificateurs. Dans ce contexte, la commission a souhaité prioritairement se concentrer sur le volet pédagogique en expliquant aux membres de la commission, ce qu'est une certification, le rôle de France compétences, et les spécificités propres à chacun des répertoires nationaux.

Dans un deuxième temps, la commission a souhaité monter en compétence et a organisé à cet effet un séminaire sur la certification avec l'intervention du directeur de la certification de France compétences en 2022. Plusieurs branches professionnelles certificatrices (restauration collective, prévention sécurité, hôtels-café-restaurants) sont intervenues à cette occasion, dans le cadre de tables rondes, pour illustrer de la réussite de leurs projets mais aussi alerter sur le temps nécessaire pour les conduire. 40 % des certifications visées dans le cadre des contrats d'apprentissage sont de niveau bac et *infra* bac.

En 2021, la commission, au gré de l'actualité, a travaillé sur la méthodologie pour accompagner les branches au titre du dispositif de transition professionnelle Transco. Ainsi, sur la base d'un accompagnement réalisé pour la branche de la restauration collective, la commission a validé la méthodologie proposée qui visait à identifier, à la maille des régions, des métiers porteurs ainsi que des métiers fragilisés, et ce en vue d'alimenter notamment les listes établies par les comités régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (Crefop) au niveau territorial. Concernant la branche de la restauration collective, l'objectif était aussi d'identifier des aires de mobilité professionnelles entre métiers, en mettant en évidence l'écart à combler entre les métiers, pour faciliter aux salariés intéressés et aux associations Transitions Pro, l'usage du dispositif Transco.

L'une des actions emblématiques d'Akto a consisté à valider l'offre de service en matière d'accompagnement des branches pour leurs projets de certification. Cette offre a ainsi permis de répondre à des besoins identifiés auprès de l'ensemble des branches, en partant aussi bien de l'existant avec la pratique des ex-Opca que de l'enquête menée auprès des branches, le tout dans un cadre réglementaire évolutif (validation des acquis de l'expérience, chantier des correspondances de certifications à la maille des blocs de compétences, procédure qualité, ...). Cette offre repose sur trois piliers : veille réglementaire et prospective, ingénierie de certifications, suivi et administration des certifications.

L'opérateur a également lancé fin 2021 une enquête de recueil de besoins des branches en matière de certifications dont les résultats ont permis de prioriser, parmi les attentes des branches, le projet de plateforme de gestion de la certification, que les branches disposent ou non déjà d'un outil. Ce projet a néanmoins été suspendu en 2023, en raison d'une part, de la priorité donnée à la refonte et à l'harmonisation des systèmes d'information et, d'autre part, de

---

<sup>16</sup> Type de certifications : CQP, titre à finalité professionnelle, type d'enregistrement RNCP (répertoire national des certifications professionnelles)/RSCH (répertoire spécifique des certifications et habilitations), non enregistrées, etc.

la volonté d'un retour d'expérience sur la plateforme mutualisée proposée aux Opco par le GIE D2OF (certifi@). Ce chantier reste prioritaire et a fait partie du plan de travail pour 2024.

Le découpage par blocs de compétences, d'une part, et les procédures de découpage par demande d'habilitation et de renouvellement, d'autre part, sont considérées comme fastidieuses par les partenaires sociaux des branches et services de l'Opco. Les exigences formulées sont élevées, avec désormais une demande de suivi des cohortes de certifiés afin de mesurer leur évolution professionnelle à court ou moyen terme. L'absence de ces données a ainsi déjà pu motiver le refus de renouvellement par France compétences de certains certificats de qualification professionnelle (CQP). La commission « mobilité et certification professionnelle » a alerté le conseil d'administration sur les délais trop courts accordés aux branches pour mener à bien ce chantier, mais aussi sur la difficulté de le conduire, en l'absence de cadrage méthodologique commun proposé par France compétences alors même que le chantier des correspondances devait être envisagé dans un périmètre très vaste. Il a donné lieu à un courrier adressé par l'opérateur à France compétences en vue de demander un assouplissement sur les délais de mise en œuvre.

Le suivi de l'indicateur spécifique n° 5 « *Mesure de l'engagement de l'Opco auprès des branches et des entreprises en matière de certification professionnelle* » a été proposé par Akto au regard du nombre de branches certificatrices (14) et des attentes des branches professionnelles en matière d'accompagnement. La convention d'objectifs et de moyens 2020-2022 prévoyait d'augmenter de 10 % par an le nombre de CQP engagés par Akto de 2021 à 2022 (puis de 2022 à 2023).

Au moment de la définition de cet indicateur, les administrateurs n'avaient pas pris la pleine mesure des impacts à venir de la réforme de 2018 et du transfert massif (40 %) des contrats de professionnalisation vers le contrat d'apprentissage, des attentes des entreprises en la matière, à l'appui des aides et de l'évolution de l'offre de formation en conséquence. Les branches elles-mêmes ont pris ce virage, en transformant leur CQP en titre à finalité professionnelle afin de les ouvrir à l'apprentissage.

Même si cet indicateur n'a pas été repris dans la convention d'objectifs et de moyens pour 2023-2025, la certification reste une activité clé pour les branches qui ont des attentes importantes, ce qui explique la volonté affirmée du conseil d'administration d'y consacrer des moyens supplémentaires.

### **3.2.3 Promotion et attractivité des métiers : des outils diversifiés et complémentaires**

Les actions initiées par Akto en faveur de la promotion et de l'attractivité des métiers à forte intensité de main d'œuvre répondent à des besoins exprimés et recensés auprès des branches qui font le lien avec des actions menées historiquement par les Opca. Depuis 2021,

diverses actions ont été déployées<sup>17</sup>. Outre ces campagnes de communication, Akto s'est attaché à la conception de nombreux outils de promotion<sup>18</sup>.

Les actions proposées par Akto permettent aux branches de disposer d'un socle commun avec des moyens capitalisés et efficaces, tout en laissant aux branches la possibilité de s'engager sur des actions complémentaires accompagnées ou financées par Akto (exemple : Concours MAF (meilleur apprenti de France) pour la branche propreté, compétition Worldskills pour les branches HCR et Propreté, le salon du Bourget spécifique au secteur de l'aérien, ...).

Pour accompagner la promotion des métiers et de l'alternance, et pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des publics défavorisés, Akto contractualise avec des nombreux partenaires (Agefiph, missions locales, pôle emploi, collectivités territoriales, association nationale de lutte contre l'illettrisme, etc.).

### **3.3 L'accès des très petites et moyennes entreprises (TPME) à la formation professionnelle et le conseil aux entreprises**

#### **3.3.1 Un accès satisfaisant des TPME à la formation professionnelle**

L'offre de service d'Akto repose essentiellement sur « Service + » qui repose sur quatre piliers : anticiper et gérer les besoins en compétences ; attirer et intégrer de nouveaux talents ; accélérer et faciliter la montée en compétences ; activer et financer les formations.

Les données recueillies permettent de constater qu'en 2020, l'Opco a dépassé les objectifs qui lui étaient assignés en matière d'accès des TPME et de leurs salariés à la formation professionnelle dans la convention d'objectifs et de moyens. Les données manquantes en 2021 et 2022 ne permettent pas de déterminer si cette tendance s'est confirmée par la suite.

---

<sup>17</sup> Notamment une campagne de communication spécifique HCR menée en 2021 ; une campagne de communication transverse sur l'alternance en 2021 (avec une cible grand public et une cible entreprises) ; une campagne de promotion des métiers cible grand public (sourcée par du benchmark réalisé sur des études sur la génération Z) ; une campagne de l'alternance ciblée vers les entreprises en 2022-2023-2024 ; une campagne spécifique JO dans le cadre de l'Edec « Grands événements sportifs et culturels », en 2023-2024.

<sup>18</sup> La production de vidéos de promotion des métiers (26 vidéos réalisées), et des vidéos spécifiques sur les métiers à cibler dans le cadre des JO (6 vidéos) ; la production de fiche métiers « communicantes » (80 fiches métiers « icic'estmaplace ») ; la production de quizz métiers, de live chats avec de jeunes alternants pour 2024 ; les publications en lien avec l'Onisep : Pourquoi pas moi l'alternance ? Zoom métiers JO, fiches métiers Onisep ; des projets territoriaux et partenariaux dans une logique d'expérimentation (ex. : manga en partenariat avec un campus des métiers et des qualifications en région Pays de La Loire, plateforme de mise en relation avec les partenaires emploi formation orientation « C'est quoi ton Job ? » en partenariat avec le conseil régional Occitanie, ...) ; l'ouverture du site Akto « icic'estmaplace » en 2023 support d'atterrissage des campagnes de communication pour alimenter le grand public ainsi que la diffusion auprès des partenaires de l'emploi, formation, orientation ; la participation à des salons alternance, orientation (plus de 150 salons en 2023) avec une représentation de branche avec des corners dédiés pour celles qui le souhaitent pour des salons d'envergure nationale (exemple Jeunes d'Avenirs) ; la mise en place d'actions de découverte de l'alternance et des métiers (Rallye des métiers) avec une visée expérimentation pour la cible « public scolaire ».

**Tableau n° 19 : résultats des indicateurs de la convention d'objectifs et de moyens (COM) portant sur l'accès des TPME à la formation**

	2020		2021		2022	
	COM	Réalisé	COM	Réalisé	COM	Réalisé
<i>Accès des TPME à la formation</i>	41 889	67 757	-	60 014	46 543	-
<i>Accès des salariés TPME à la formation</i>	220 312	266 240	-	315 262	228 297	-

Source : Akto, à partir du bilan partiel de la COM 2020-2022

Plusieurs facteurs ont contribué à l'atteinte de ces objectifs :

- 98 % des entreprises rattachées à l'opérateur sont des entreprises de moins de 50 salariés. Le taux d'accès des TPME à la formation correspond à grands traits au taux d'accès de l'ensemble des adhérents de l'Opco ;
- une amélioration du service rendu avec une évolution des modalités de prise en charge : malgré un site internet peu intuitif et défaillant, ces carences ont été largement compensées par l'investissement des équipes de conseillers ;
- des moyens financiers publics en forte augmentation dans le cadre de la crise sanitaire, en particulier avec l'instauration du FNE-formation de crise à partir d'avril 2020 ;
- les effets leviers des campagnes nationales menées par ailleurs (apprentissage, FNE formation).

Les résultats tiennent donc à la fois à des facteurs internes à l'opérateur à travers son offre de services mais également à des facteurs externes.

### 3.3.2 Un conseil aux entreprises à développer et à mieux articuler

Dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens 2020-2022, l'indicateur spécifique n° 4 indique que « *Akto prévoit une enquête à réaliser auprès des entreprises identifiées comme recourant aux services d'Akto depuis 3 ans. Une segmentation par effectifs et secteurs sera réalisée pour identifier en particulier la satisfaction des TPE et PME de manière à mettre en œuvre un processus d'amélioration continue pour répondre aux besoins spécifiques* ».

L'opérateur souligne qu'il s'agit là de la première brique du pilotage de la relation entreprises. Près de 65 000 adhérents ont été sollicités du 11 octobre au 22 novembre 2023 (sur un total de près de 346 000 entreprises<sup>19</sup>) à partir de la base de contacts adhérents Akto (toutes

<sup>19</sup> 4 662 réponses ont été obtenues, soit un taux de participation de 7,2 % (yc Opco unique) soit 1,35 % seulement ramené au nombre global d'entreprises, dont 2 524 réponses par internet 2 138 réponses via les relances téléphoniques. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas sur les variables de branche professionnelle de taille d'entreprise et de région.

branches confondues) et l'enquête a été restituée à l'occasion de la réunion du Bureau du 24 janvier 2024. Le questionnaire reposait sur six grands axes : la connaissance d'Akto et de ses services, la satisfaction globale, la communication, les interlocuteurs Akto, les services Akto et les attentes.

Les résultats laissent apparaître des entreprises globalement satisfaites mais une offre de service paradoxalement méconnue. 68 % des entreprises répondantes connaissent au moins l'une des missions, outils ou services d'Akto mais 35% des entreprises de moins de 11 salariés ne connaissent pas Akto et moins de 2 sur 10 parmi elles connaissent les missions d'aide au recrutement des demandeurs d'emploi. Plus d'un tiers des entreprises considère que les informations ne sont pas faciles à trouver sur le site internet et les trois quarts d'entre elles n'ont jamais utilisé la fonctionnalité de personnalisation proposée (branche, taille d'entreprise, région...) dont elles ne connaissent pas l'existence .

La qualité des conseils apportés et la disponibilité des conseillers constituent les principales sources de satisfaction dans l'offre de service proposée. Les rendez-vous en présentiel ou en visio conférence avec le conseiller emploi-formation ou le gestionnaire administratif sont plus particulièrement appréciés des entreprises.

Les leviers sur lesquels Akto doit agir prioritairement afin de mieux déployer et coordonner son offre de service sont les suivants :

- la nécessité d'accentuer le recueil des besoins auprès des entreprises notamment à travers le diagnostic flash, les objectifs fixés dans le cadre de la COM n'étant pas atteints ;
- faciliter l'accès aux informations et rendre davantage visible l'offre spécifique par branche tout en améliorant la complémentarité entre le contenu du site internet et le rôle du conseiller ;
- améliorer la qualité du service dans le traitement des dossiers (délai, disponibilité des réponses, suivi).

Les leviers d'amélioration identifiés à travers cette enquête sont corroborés par les informations que les rapporteurs ont pu obtenir à l'occasion de leurs échanges avec les salariés de l'Opcoc et les entreprises bénéficiaires.

L'organisation en portefeuille entreprise par conseiller, avec des référents de branches identifiés au sein des délégation régionales est satisfaisante, les efforts devant avant tout porter sur l'amélioration des outils.

**Tableau n° 20 : résultats des indicateurs de la convention d'objectifs et de moyens (COM) portant sur le conseil aux entreprises**

	2020		2021		2022	
	COM	Réalisé	COM	Réalisé	COM	Réalisé
<i>Nb d'entreprises / conseiller</i>	742	696		718	609	
<i>Nb TPME / conseiller</i>	716	668		596	505	
<i>Nb salariés / conseiller</i>	-	22 227		32 953	27 929	

Source : note d'Akto sur la base du bilan partiel de la COM 2020-2022

### La prise en compte des JO 2024

Un engagement de développement de l'emploi et des compétences Grands Évènements Culturels et Sportifs (Edec GECS) a été encouragé par l'État pour apporter des réponses aux problématiques d'anticipation de l'emploi dans le cadre des grands événements devant être organisés en France dans le sillage des jeux olympiques et paralympiques de 2024. Un engagement de développement de l'emploi et des compétences (Edec) est un accord annuel ou pluriannuel conclu entre l'État et une ou plusieurs organisations ou branches professionnelles pour la mise en œuvre d'un plan d'actions négocié qui a pour objectifs d'anticiper les conséquences des mutations économiques, sociales et démographiques sur les emplois et les compétences et d'adapter les formations et les certifications à ces mutations.

Développés dans une logique de prévention des mutations économiques et fondés sur le partenariat et le dialogue avec les partenaires sociaux, les Edec permettent à l'État, tant au niveau national que territorial, d'apporter une aide technique et financière à des organisations professionnelles de branche ou à des organisations interprofessionnelles afin d'anticiper et accompagner l'évolution des emplois et des qualifications et ainsi sécuriser les parcours professionnels des actifs occupés.

Les engagements de développement de l'emploi et des compétences (Edec) ont vocation à encourager et soutenir des projets visant à sécuriser, maintenir, développer l'emploi et les compétences dans des branches professionnelles, des secteurs d'activité, des filières ou des territoires fragilisés par les évolutions économiques, faisant l'objet d'actions publiques prioritaires.

L'Edec GECS comporte trois axes : Anticiper/certifier (actions : actualisation de la cartographie des emplois et création d'une cartographie des certifications en lien avec la cartographie des emplois ; création d'un référentiel des compétences transverses) ; recruter/expérimenter (actions construction de scénarii de parcours, accompagnement des entreprises dans leurs recrutements, recruter autrement), enfin, communiquer (actions : promotion des secteurs, promotion des métiers).

Un des éléments illustrant la participation d'Akto est, notamment, la POEC (préparation à l'emploi opérationnelle collective) : dans ce domaine, au 30 novembre 2023, les engagements sont en augmentation notamment pour les branches principalement concernées par les JOP 2024.

**Tableau n° 21 : comparaison entre les crédits engagés et le nombre de stagiaires concernés dans le cadre de la POEC au 30.11.22 et au 30.11.23**

Branches	Crédits engagés en M€		Nombre de stagiaires	
	Au 30.11.22	Au 30.11.23	Au 30.11.22	Au 30.11.23
Prévention sécurité	6,4	11,3	1 798	3 035
Transport aérien	0,7	1,7	186	405
Hôtels, cafés, restaurants	4,2	6,8	842	1 298
Propreté	1	2,1	319	599
Travail temporaire	51,6	53,2	11 778	13 964

Source : Akto

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Parallèlement aux étapes inhérentes à sa création, Akto a dû relever un défi important en accompagnant la dynamique nationale de développement de l'apprentissage. Il a également su se mobiliser, avec le COVID, sur les dispositifs de gestion de crise puis d'aides à la relance visant à soutenir les entreprises tout en assumant son rôle de financeur et d'appui technique aux branches, notamment sur les niveaux de prise en charge et les certifications. Son rayonnement territorial et sa capacité à mobiliser des subventions et à nouer des partenariats constituent de réels atouts.*

*Toutefois, ses difficultés de structuration interne, incarnées en particulier par l'absence de système d'information harmonisé, l'ont grandement pénalisé et ont parfois pu compliquer sa relation avec les branches et/ou les entreprises en raison des retards constatés dans le traitement et le suivi des dossiers (alternance, FNE-formation, plans de développement des compétences des entreprises de moins de 50 salariés). L'opérateur doit par ailleurs davantage intégrer une dimension interbranches dans sa stratégie afin d'assurer une meilleure allocation de ses moyens.*

*La qualité de la relation avec les entreprises tient davantage à l'engagement des salariés qu'à une offre de service pleinement opérationnelle. L'importance des fonds publics et la forte dynamique de l'apprentissage ont été des facteurs de sa réussite, l'enjeu désormais pour l'opérateur consiste à intensifier ses interventions auprès des entreprises dans un objectif aussi bien quantitatif d'accès aux informations mais aussi qualitatif à travers le ciblage des formations pertinentes.*

Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## ANNEXES

Annexe n° 1.	Plan de travail 2024 des commissions transverses.....	97
Annexe n° 2.	Frais de gestion et frais de mission – modalités de calcul retenues par l'OpcO Akto .....	99
Annexe n° 3.	Bilan d'Akto 2019-2023.....	102
Annexe n° 4.	Process de validation des achats.....	103
Annexe n° 5.	Présentation simplifiée du plan d'audit annuel .....	104



## Annexe n° 1. Plan de travail 2024 des commissions transverses

### Plan de travail 2024 de la commission PDC – 50

OBJECTIFS	TRAVAUX	CALENDRIER
Développer les ACTIONS COLLECTIVES transverses pour faciliter les départs en formation	Evolution de l'offre au regard du bilan 2023, avec lancement de nouveaux marchés	FEV & MAI
	Evaluation de la satisfaction stagiaires	
	Suivi de la mise en œuvre notamment via la plateforme Espace formation et animation de l'offre de formation par les directions régionales AKTO	
Suivre le déploiement de l'OFFRE DE SERVICES aux entreprises, notamment auprès des TPE	Bilan du Flash (Pré Diagnostic RH) et du marché Diag RH (PCRH) auprès des entreprises et préconisations	MARS
	Cartographie de l'offre de services et adaptation aux TPE: Site internet, Espace métiers compétences, ...	MAI
	Déploiement de l'offre de services auprès des TPE et plan d'actions 2024	MAI
EVALUER l'action de l'OPCO auprès des entreprises, notamment les TPE	Restitution de l'enquête de satisfaction menée auprès des entreprises	NOV
	Evaluation de l'intervention d'AKTO au bénéfice du développement des compétences au sein des TPME de -50sal (PDC -50sal, Conventiennelle, cofinancement externe)	
Promouvoir et accompagner les différentes MODALITES DE FORMATION: AFEST, FOAD, Formation interne	FORMATION INTERNE: Outillage Guide Formation interne	MARS
	AFEST- FOAD: Partage & retour d'expériences sur la mise en œuvre d'AFEST et de FOAD, en vue de préconisations	NOV
Accompagner l'acquisition des COMPETENCES CLES	Déploiement d'une ingénierie et offre de formation compétences clés	MARS

### Plan de travail 2024 de la commission mobilité et certification professionnelle

OBJECTIFS	TRAVAUX	CALENDRIER
Accompagner les branches dans la mise en œuvre de leur politique de certification	Evaluation de l'offre de services Certification et son outillage, dont le projet de plateforme de gestion des certifications	JUIN 2024 & NOVEMBRE 2024
	Ingénierie de certification: - Veille réglementaire, dont la Réforme de la VAE - Suivi du chantier des correspondances entre certifications France compétences - Retour d'expériences sur les référentiels de certification adaptés aux nouvelles exigence FC: handicap, transition écologique	JUIN 2024
Accompagner les branches en matière de certification de compétences transverses	Présentation des travaux (EDEC Grands événements sportifs et Culturels) et opportunité d'une capitalisation possible	JUIN 2024
Accompagner les branches sur la gestion des emplois et des parcours professionnels (GEPP)	Présentation de la cartographie dynamique des mobilités professionnelles (EDEC Transport Aérien) et opportunité d'une capitalisation possible	FEVRIER 2024
Déployer les partenariats pour porter les enjeux des branches en matière de mobilité professionnelle	Conventions APEC, AT PRO, CEP: bilan de mise en œuvre et préconisations	FEVRIER 2024 & AVRIL 2024

### Plan de travail de la commission alternance, attractivité, demandeurs d'emploi

OBJECTIFS	TRAVAUX	CALENDRIER
Aider les branches à mieux orienter leur politique en matière d'alternance	Restitution de l'Enquête annuelle de satisfaction et d'insertion alternants et POEC	DECEMBRE
	Suivi de tableaux de bord alternance (Contrats en alternance, POEC, PRO A, tutorat) et étude des ruptures de contrats	DECEMBRE
	NPEC niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage : analyse et mesure d'impact (reste à charge...)	JUIL
Attractivité et Promotion des métiers	Offre de services aux branches Promotion des métiers, dont les salons recrutement notamment en vue des JOP 2024	JANV/FEV

L'OPÉRATEUR DE COMPÉTENCES DES ENTREPRISES ET DES SALARIÉS DES SERVICES À FORTE INTENSITÉ DE MAIN D'ŒUVRE (OPCO AKTO)

	Pilotage des actions financées au titre du budget promotion des métiers	FEV - AVRIL - JUIL
Développer et sécuriser les parcours en alternance, en lien avec les entreprises et les CFA	Présentation de l'offre de services alternance pour les entreprises	AVRIL
	Présentation de l'offre de services tutorat pour les entreprises	FEV
	Suivi des dispositifs alternance et insertion (Prodiat, POEC Insertion par le sport, HOPE...)	OCT
	Accompagner et Outiller les CFA pour les accompagner sur leurs missions : - Kit pour professionnaliser les référents handicap des CFA/OF/OFA, en lien avec convention AGEFIPH - Bilan/préconisations de recours à la mobilité internationale et européenne - Bilan/préconisations de la mise en place des AKTiV Alternance pour fédérer et animer les CFA - Bilan / préconisation des événements PerspeKtive alternance	FEV
Partenariats	Partenariats pour optimiser l'action en matière d'alternance Bilan et préconisations : partenariat Missions locales Mise en place des nouveaux partenariats : E2C, Epide, SMA	FEV
	Suivi des conventionnements avec les Conseils régionaux (COM, COT, COS, COEF): bilan et préconisations	AVRIL

Source : Akto

(HOPE : parcours HOPE : Hébergement, Orientation, Parcours vers l'Emploi des Personnes réfugiées)  
(Prodiat est un contrat de professionnalisation qui permet de construire un parcours de professionnalisation sur-mesure pour faciliter le recrutement tout au long de l'année et la bonne intégration des nouveaux salariés. Les compétences attendues au poste et le parcours de formation en alternance sont définis avec l'aide d'un organisme de formation dit « architecte » (OFA), référencé par Akto)

Plan de travail 2024 de la commission OPMQ GPEC Evaluation

## PLAN DE TRAVAIL Commission transverse OPMQ GPEC Evaluation

2024

OBJECTIFS	TRAVAUX	CALENDRIER
Accompagner les branches sur la transition écologique et ses impacts sur les métiers et les compétences	Etat des lieux des travaux des branches sur la transition écologique, en vue de préconisation transverse	AVRIL
	Outiller les entreprises et les Branches: - Proposition d'un accord cadre dont Diagnostic RSE - Suivi de l'auto-Diagnostic appropriation des enjeux transition écologique	MARS JUN
Accompagner les branches sur la valorisation de leurs travaux d'observatoires	Déploiement du site OPMQ AKTO et lien avec la Grande bibliothèque des travaux OPMQ de France compétences	MARS
Accompagner les branches dans leur politique Handicap	Suivi de la convention de partenariat AGEFIPH et suivi du plan d'actions transverses suite à l'étude menée auprès des branches	SEPT.
Evaluer les politiques d'intervention d'AKTO et des dispositifs de formation	Présentation d'un cadre méthodologique de la démarche d'évaluation	AVRIL
Outiller les branches et les entreprises en matière de GPEC	Plateforme Espace Métiers compétences: données d'observation pour les branches	NOV.

## **Annexe n° 2. Frais de gestion et frais de mission – modalités de calcul retenues par l'OpcO Akto**

### **Réponse écrite de la direction financière**

Au moment de la construction budgétaire ou de la COM, nous travaillons sur la ventilation entre frais de gestion et frais de missions. Le coût de fonctionnement de l'OPCO doit, selon la convention d'objectifs et de moyens, être ventilé selon 2 natures de frais : frais de gestion (...) et frais de missions (...). Certaines dépenses sont directement imputables à l'une des deux natures de frais.

Exemple : Intérimaire au sein de la Direction de la Gestion Administrative > 100 % Frais de Gestion.

Exemple : Frais de déplacements d'un administrateur intervenant en SPP > 100 % Frais de Gestion.

Exemple : Conception d'un bordereau collecte > 100 % Frais de Gestion

Exemple : Étude réalisée sur l'apprentissage > 100 % Frais de mission

Exemple : Adhésion Data Dock > 100 % Frais de Mission

Certaines dépenses sont communes et doivent être ventilées sur les frais de gestion et les frais de missions. Il s'agit donc de déterminer le poids de chacune des deux natures.

### **Méthode sur la masse salariale**

Chaque salarié d'Akto est ventilé en frais de gestion (FDG) et/ou en frais de mission (FDM) selon son poste et ses missions. La première étape consiste à ventiler tous les salariés dont la répartition est connue et sans équivoque.

À titre d'exemple, quelques exemples de ventilation par métier :

Métier	Frais de Gestion	Frais de Mission
Gestionnaire Administratif ou de paiement	100 %	-
Chargé de collecte	100 %	-
Conseiller Emploi formation	0 %	100 %
Assistant Emploi Formation	0 %	100 %
Chargé d'études	0 %	100 %

Cette première étape permet de ventiler 82 % des salariés et d'avoir un poids moyen ETP entre frais de gestion et frais de mission. Cette clef est alors imputée à chacun des salariés non encore ventilés (18 %) concernant essentiellement les fonctions support. Dès lors, le poids FDG / FDM sur la masse salariale est connu. Cette clef définitive sera appliquée aux autres charges de fonctionnement non ventilables directement.

### **Méthode sur les autres charges de fonctionnement et les produits de fonctionnement**

Comme indiqué en préambule, certaines charges ou produits de fonctionnement sont directement imputables à une nature de frais.

Exemple : Intérimaire au sein de la Direction de la Gestion Administrative > 100 % Frais de Gestion.

Exemple : Frais de déplacements d'un administrateur intervenant en SPP > 100 % Frais de Gestion.

Exemple : Conception d'un bordereau collecte > 100 % Frais de Gestion.

Exemple : Étude réalisée sur l'apprentissage > 100 % Frais de mission.

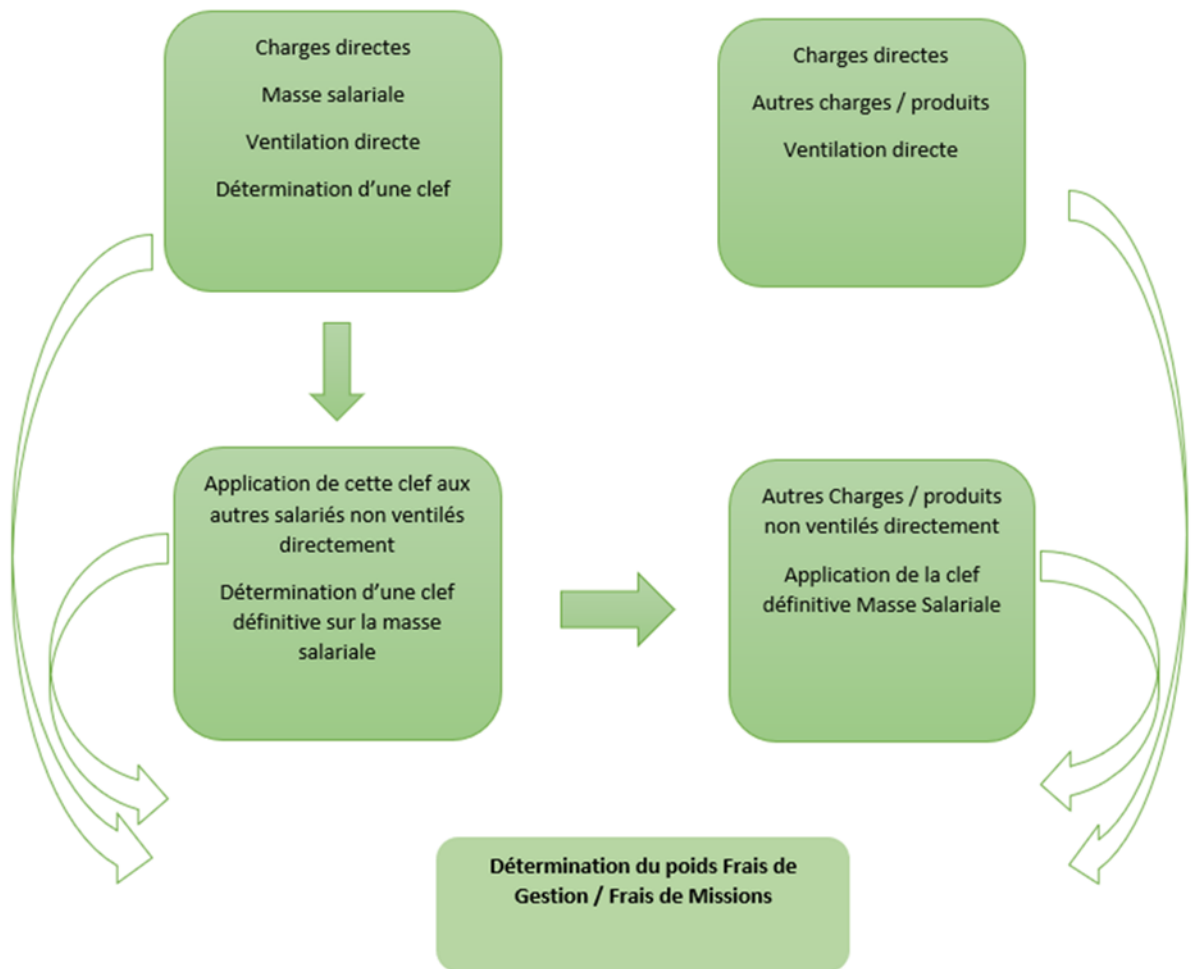
Exemple : Adhésion Data Dock > 100 % Frais de Mission.

Pour les autres dépenses, qui sont communes aux deux natures de frais, elles sont ventilées suivant la clef déterminée définie sur la partie Masse Salariale.

- À titre d'exemple, ce sera le cas pour les dépenses suivantes :
- Achats de fournitures de bureaux
- Charge de loyers ou amortissement d'un immeuble acquis
- Frais de commissariat aux comptes
- Frais d'affranchissement
- Produit de fonctionnement lié à la refacturation DROM
- Produit de fonctionnement refacturation locaux

#### Synthèse

Le cumul de la ventilation réalisée sur la masse salariale et sur les autres charges / produits de fonctionnement permet d'avoir la clef finale sur l'ensemble du budget de fonctionnement.



**Annexe n° 3. Bilan d'Akto 2019-2023**

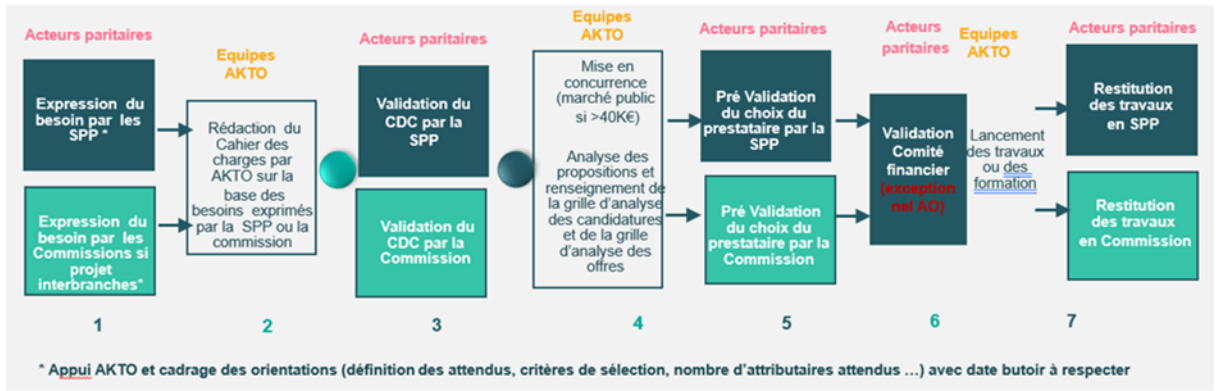
ACTIF (en M€)	2019	2020	2021	2022	2023	PASSIF (en M€)	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Actif immobilisé</b>						<b>Fonds propres</b>					
Immobilisations incorporelles	2,3	1,8	4,7	10,6	9,3	Report à nouveau	395,1	347,3	262	251,4	171,8
Immobilisations corporelles	21,6	20	19,8	19,5	19,8	Résultat de l'exercice	-48,8	-85,3	-10,6	-73,4	29,1
Immobilisations financières	1,5	1,5	1,5	1,4	1,6	Subventions d'investissement	0,5	0,4	0,2	0	0
<b>Total de l'actif immobilisé</b>	<b>25,4</b>	<b>23,3</b>	<b>26</b>	<b>31,5</b>	<b>30,6</b>	<b>Total des fonds propres</b>	<b>346,8</b>	<b>262,3</b>	<b>251,6</b>	<b>178</b>	<b>200,8</b>
						<b>Fonds dédiés</b>	<b>7,5</b>	<b>30,5</b>	<b>134</b>	<b>25,9</b>	<b>47,9</b>
<b>Actif circulant</b>						<b>Provisions pour risques et charges</b>					
<i>Créances d'exploitation</i>						Provisions pour charges de formation	6,6	0	0	0	0
Adhérents et comptes rattachés	521,4	300	425,7	58,9	66,8	Provisions pour autres risques et charges	17,3	18,3	22,1	31,9	26,6
Dotations France compétences	0	0	0	281,3	228,4	<b>Total des provisions</b>	<b>23,9</b>	<b>18,3</b>	<b>22,1</b>	<b>31,9</b>	<b>26,6</b>
Subventions à recevoir	111,2	460,1	929,5	1 325	1 209						
Créances fiscales	133,7	90,9	81,3	127,8	159,3	<b>Dettes</b>					
Autres créances	79,7	52,3	40	60,4	65,1	<b>Dettes financières</b>					
<b>Comptes financiers</b>						Dépôts reçus	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05
Valeurs mobilières de placement	0	0	1,6	0	1,6	Emprunts	11,3	11,1	10,5	9,8	9,2
Disponibilités	550,2	896	896,1	600,4	673,8	Concours bancaires	49,4	54,8	292,5	184,7	407,8
<b>Comptes de régularisation</b>						<b>Dettes d'exploitation</b>					
<i>Charges constatées d'avance</i>	2,6	2,5	4,4	4,5	5	Charges à payer pour EFF	663,8	1 187	1 300	1 827	1 537
<b>Total de l'actif circulant</b>	<b>1 399</b>	<b>1 802</b>	<b>2 379</b>	<b>2 458</b>	<b>2 409</b>	Dettes fournisseurs	10,7	9	13	13,7	12,7
						Dettes fiscales et sociales	111	66,1	74,8	34	31,3
						France compétences	28,1	56,1	126,2	53,2	0
						Autres dettes	80,5	32,8	4,8	3,3	12,4
						<b>Comptes de régularisation</b>					
						Produits constatés d'avance	91,1	96,7	175	127,8	154,4
						<b>Total des dettes</b>	<b>1 046</b>	<b>1 514</b>	<b>1 997</b>	<b>2 254</b>	<b>2 165</b>
<b>TOTAL DE L'ACTIF</b>	<b>1 424</b>	<b>1 825</b>	<b>2 404</b>	<b>2 490</b>	<b>2 440</b>	<b>TOTAL DU PASSIF</b>	<b>1 424</b>	<b>1 825</b>	<b>2 404</b>	<b>2 490</b>	<b>2 440</b>

Source : Cour des comptes, sur la base des rapports CAC

Annexe n° 4. Process de validation des achats

Processus validé par le Conseil d'administration du 31.03.21

Pour les achats de formation (budget formation)  
 Pour les achats de prestation de conseil (budget de fonctionnement) :  
 « Etude et recherche » et Convention cadre de Coopération avec l'EN



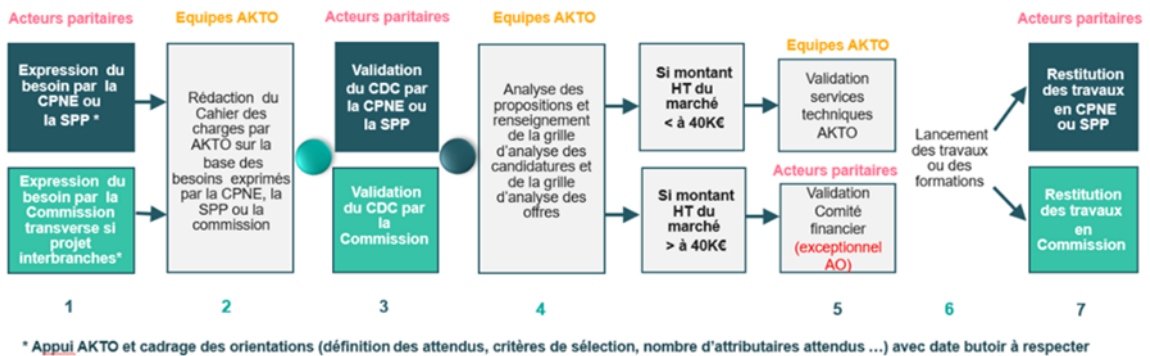
Article 2. Attribution des marchés dit de « fonctionnement et investissement »

Article 2.1 Process



Article 3. Attribution des marchés dit de « formation, étude et promotion des métiers »

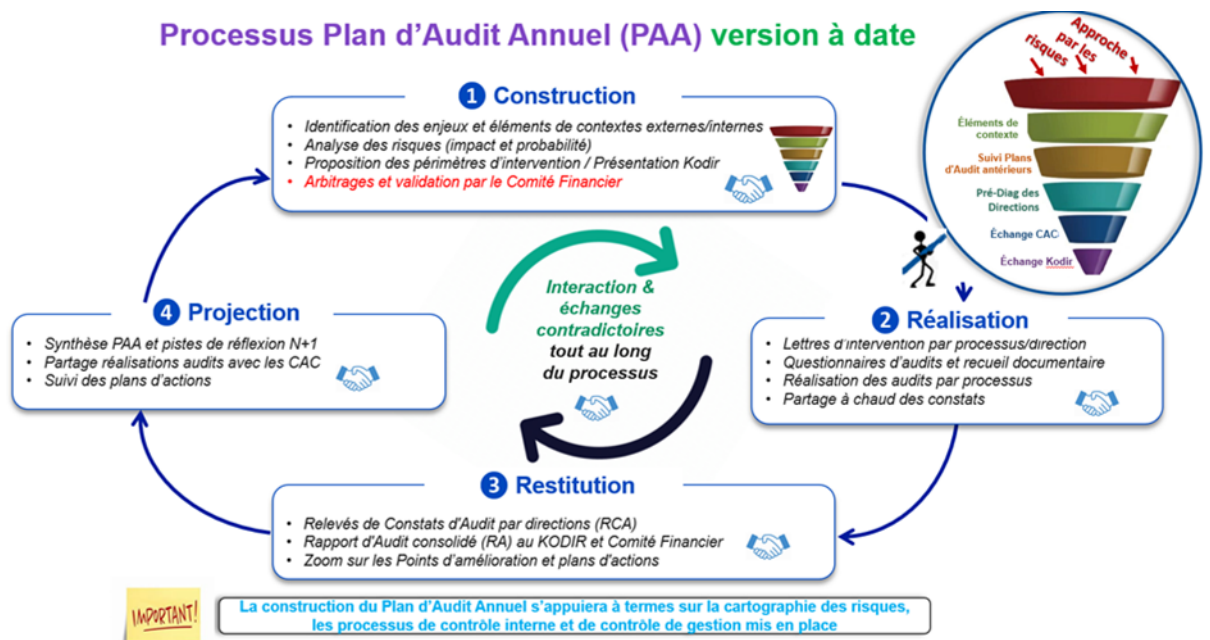
Article 3.1 Process



Source : Akto



## Annexe n° 5. Présentation simplifiée du plan d'audit annuel



Source : Akto, Direction de l'audit interne



